



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**IMPLEMENTASI DEMOKRASI DALAM PROSES  
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945  
TAHUN 1999 - 2002**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**NAMA : SITI AMINAH**

**NPM : 0706202420**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM KEKHUSUSAN V HUBUNGAN ANTARA NEGARA  
DENGAN MASYARAKAT  
DEPOK  
JULI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Siti Aminah

NPM : 0706202420

Tanda Tangan :



Tanggal : 16 Juli 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Siti Aminah  
NPM : 0706202420  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Implementasi Demokrasi Dalam Proses Perubahan  
Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1999 - 2002

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Makmur Amir, S.H.,M.H.

Pembimbing II: Fitra Arsil, S.H.,M.H.

Penguji : Dr. Hamid Chalid, S.H.,LL.M

Penguji : Mustafa Fakhri, S.H.,M.H.,LL.M

Penguji : Dr. Fatmawati, S.H.,M.H.

Ditetapkan di : Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Tanggal : 16 Juli 2012

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah S.W.T yang telah memberikan rahmad dan hidayah-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implementasi Demokrasi Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1999 - 2002“, sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan serta semangat dari berbagai pihak sangatlah sulit bagi saya untuk dapat menyelesaikan skripsi ini terutama disaat-saat terakhir penyelesaiannya. Oleh karena itu, saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghormatan kepada pihak-pihak yang telah bersedia membantu dalam proses penyelesaian skripsi ini. Ucapan terima kasih dan penghormatan tersebut saya sampaikan kepada :

1. Suami dan Anakku tercinta, Rachmad Yulianto dan Satrio Azzam yang selalu memberikan cinta dan kasih sayang serta menjadi inspirasi dan motivator dalam hidup saya terutama dalam menyelesaikan skripsi dan kuliah saya.
2. Bapak, Ibu dan Mertua serta kakak adikku, terima kasih atas semua cinta, kasih sayang, doa dan dukungan melimpah yang telah diberikan selama ini.
3. Bapak Makmur Amir, S.H., M.H., dan Bapak Fitra Asril, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran, membimbing dan mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini terutama saat-saat terakhir penyelesain skripsi ini.
4. Ibu Wirdyaningsih, S.H., M.H., selaku penasihat akademik yang telah membimbing penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
5. Kepada Dewan Penguji Bapak Dr. Hamid Chalid, S.H.,LL.M, Bapak Mustafa Fakhri, S.H.,M.H.,LL.M dan Ibu Dr. Fatmawati, S.H.,LL.M beserta Pembimbing Bapak Makmur Amir, S.H., M.H dan Bapak Fitra Asril, S.H., M.H., terima kasih atas kemurahan hatinya dan kesediaannya meluangkan waktu untuk menguji skripsi saya.

6. Sekretariat Jenderal MPR RI, khususnya Ibu Siti Fauziah, S.E.,M.M. selaku atasan langsung pada Bagian Sekretariat Wakil Ketua MPR RI, yang telah memberikan kesempatan besar kepada saya untuk belajar dan menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, terima kasih atas dukungan morilnya.
7. Idham, Mba Dwi, mas Aziz, Dawal, Malih dan Supri, rekan kerja dan sahabat satu bagian yang selalu tak henti-henti memberikan dukungan dan semangatnya.
8. Fina, Yani, Kusmiati, pak Iqbal, Putri, Choki, Gery, Rizka, Lia dan teman-teman seperjuangan FHUI angkatan 2007 yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih sahabat, senang telah mengenal kalian semua.
9. Semua sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas ilmu dan bantuan yang diberikan pada penulis selama perkuliahan dan penulisan skripsi ini.
10. Rika, Rina, Mba Fajar, Mba Ika dan rekan-rekan kerja di Biro Sekretariat Pimpinan MPR RI serta rekan kerja di Sekretariat Jenderal MPR RI angkatan 2006 yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, yang selalu memberi semangat saya dalam menyelesaikan skripsi saya ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna karena keterbatasan ilmu dan pengetahuan yang dimiliki oleh penulis. Oleh karena itu, penulis akan terbuka terhadap segala kritik maupun saran yang akan diberikan untuk menambahkan arti nilai dari skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 16 Juli 2012

Siti Aminah

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Siti Aminah  
NPM : 0706202420  
Program Kekhususan : V (Hukum Tata Negara)  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Implementasi Demokrasi Dalam Proses Perubahan  
Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1999 - 2002”.

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkala data (data base), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai Pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 16 Juli 2012

Yang menyatakan



( Siti Aminah )

## ABSTRAK

Nama : Siti Aminah  
Program Studi : Ilmu Hukum (Program Kekhususan V)  
Judul : Implementasi Demokrasi Dalam Proses Perubahan  
Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1999 – 2002

Skripsi ini membahas mengenai Implementasi Demokrasi dalam Proses Perubahan Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1999 – 2002. Penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif, dimana alat pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan yang didapat melalui literatur berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan artikel-artikel dari harian umum maupun dari internet. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1999 – 2002 memakai model demokrasi partisipatif hal ini didasarkan atas teori demokrasi partisipatif yang dikemukakan oleh David Held. Peran dari masyarakat sebagai bentuk perwujudan demokrasi partisipatif yang sangat luar biasa dapat dimengerti karena pada dukungan dunia telekomunikasi yang sudah sangat canggih sehingga dapat memberikan peran dan peluang yang besar bagi masyarakat untuk ikut terlibat dalam proses perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1999 - 2002.

Kata Kunci : Demokrasi, Partisipasi, Perubahan Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia.

## **ABSTRACT**

Name : Siti Aminah

Study Program : Legal Studies ( Program Specific V )

Title : Democracy In The Implementation Of The Changes  
In The Law Of 1945 Years 1999 to 2002

This thesis discusses the implementation of democracy in the Proceedings Against the Amendment Act of 1945 Years 1999 to 2002. This study is the juridical-normative research, where data collection tools used were obtained through library research literature in the form of books, legislation, and newspaper articles from the public or from the internet. The results showed that the process of changing the Constitution of 1945 Years 1999 to 2002 using this model of participatory democracy based on Participatory democracy theory advanced by David Held. The role of the community as a form of manifestation of participatory democracy that is extraordinary world can be understood as support for a highly sophisticated telecommunications so as to give a role and a great opportunity for people to participate in the process of change towards telibat Act of 1945 Years 1999 to 2002.

Keywords : Democracy, Participation, Amendment of  
the Constitution Of The Republic ofIndonesia.



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>iv</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>ix</b>
<b>1. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Pokok Permasalahan	9
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Kerangka Teori	10
1.5. Kerangka Konsepsional	14
1.6. Metode Penelitian	18
1.7. Sistematika Penulisan	19
<b>2. DEMOKRASI PARTISIPATIF DAN MEKANISME PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945</b>	<b>21</b>
2.1. Demokrasi Partisipatif	21
2.1.1. Definisi dan Prinsip Dasar Demokrasi	21
2.1.2. Definisi dan Prinsip Dasar Partisipatif	23
2.1.3. Definisi dan Prinsip Dasar Demokrasi Partisipatif	25

2.2. Mekanisme Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.....	28
2.2.1. Perubahan Konstitusi.....	28
<b>3. SEJARAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR DALAM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA.....</b>	<b>36</b>
3.1. Hukum Dasar Karya Dokuritzu Zyunbike Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 .....	37
3.2. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat.....	39
3.3. Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Ke Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 .....	44
3.4. Perubahan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dengan Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	50
3.5. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1999 – 2002.....	56
<b>4. DEMOKRASI PARTISIPATIF DALAM PROSES PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 TAHUN 1999 - 2002.....</b>	<b>58</b>
4.1. Sistem Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 – 2002.....	60
4.2. Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 – 2002.....	61
4.3. Demokrasi Partisipatif dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 - 2002.....	65
4.3.1. Demokrasi Partisipatif.....	65

<b>5. PENUTUP .....</b>	<b>72</b>
5.1. Kesimpulan .....	72
5.2. Saran .....	73
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	 <b>75</b>



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Setiap negara yang didirikan mempunyai tujuannya masing-masing, begitu pula dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia didirikan dengan tujuan sebagaimana tercantum didalam Alenia 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar selain dokumen untuk menuangkan tujuan dasar suatu negara juga berfungsi sebagai dokumen formal yang lazim dimiliki oleh setiap negara sebagai salah satu syarat berdirinya suatu Negara. Dokumen formal tersebut berisi antara lain:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketata-negaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak mewujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.<sup>2</sup>

Perjuangan politik suatu bangsa akan dituangkan didalam Undang-Undang Dasar secara tersirat maupun tersurat oleh para pendiri bangsa sebagai sejarah yang harus diketahui dan dihormati sekaligus sebagai bahan pembelajaran yang dapat diambil nilai positifnya dalam rangka untuk mengisi dan melaksanakan pemerintahan sebagai hasil perjuangan politik para pendiri bangsa yang saat ini dinikmati oleh para penerus bangsa dalam bentuk kehidupan berbangsa dan bernegara sekarang ini, karena Undang-Undang Dasar merupakan manifestasi dari para pendiri bangsa untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai

---

<sup>1</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, pembukaan.

<sup>2</sup>Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung:P.T. ALUMNI, 2006), hal.3

dengan impian mereka baik untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang, sehingga dalam penyusunannya harus visioner yang selalu mempertimbangkan generasi penerus dengan berbagai macam kemungkinan permasalahannya di masa yang akan datang.

Undang-Undang Dasar Negara merupakan representasi dari seluruh elemen bangsa dan Negara yang disusun oleh para pendiri bangsa sebagai acuan dan pegangan dalam menjalankan roda pemerintahan dalam rangka mewujudkan cita-cita dan impian para pendiri bangsa. Di dalam Undang-Undang Dasar inilah diatur apa-apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para penyelenggara Negara, Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan kedalam pengertian sebagai berikut :

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu system politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga Negara.
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.<sup>3</sup>

Seperti lazimnya Undang-Undang Dasar Negara lain di dunia, yang memuat bentuk dan kedaulatan Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memuat tentang bentuk dan kedaulatan Negara Republik Indonesai yaitu sebagaimana tercantum di dalam pasal 1 yang menjelaskan bahwa:

- (1) *Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.*
- (2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*
- (3) *Negara Indonesia adalah Negara hukum.*<sup>4</sup>

Bila mempelajari Hukum antar Negara ataupun Hukum Tata Negara, Nampak bahwa kedaulatan erat kaitannya dengan Negara, karena itu untuk memperoleh gambaran tentang kedaulatan, terlebih dahulu kita harus pahami apa arti dari Negara menurut Hukum Tata Negara bahwa : Negara adalah suatu

---

<sup>3</sup>Dahlan Thaib *et al.*, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 1999), hal 14

<sup>4</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Bab I

organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja daripada alat-alat perlengkapan Negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja yang mana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan Negara itu untuk mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>5</sup>

Niccholo Machiavelle dan Jean Bodin mengatakan bahwa tujuan Negara adalah kekuasaan. Menurut Jean Bodin bahwa Negara merupakan perwujudan dari kekuasaan. Dalam istilah mengenai kekuasaan tertinggi dalam Negara, maka kekuasaan tertinggi yang dimaksud adalah kedaulatan. Masalah kedaulatan pertama kali dikemukakan oleh Jean Bodin, yang disebut juga oleh bapak teori kedaulatan. Jean Bodin mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi untuk membuat hukum dalam Negara, yang sifatnya :

1. Tunggal, yang berarti hanya Negara yang memiliki kekuasaan tersebut.
2. Asli, yang berarti tidak berasal dari kekuasaan lain.
3. Abadi, yang berarti Negara itu adanya abadi
4. Tidak dapat dibagi-bagi, yang berarti kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang lain atau badan lain, baik sebagian maupun seluruhnya.<sup>6</sup>

Selanjutnya menurut Miriam Budiharjo, Setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai :

1. Organisasi Negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah Negara bagian, prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi manusia
3. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Makmur Amir, Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal 1.

<sup>6</sup>*Ibid*

<sup>7</sup>Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hal 101.

Menurut Miriam Budiharjo menjelaskan bahwa Undang-Undang Dasar memuat prosedur bagaimana melakukan perubahan, hal ini dianggap penting karena tidak ada peraturan hukum yang lebih tinggi lagi diatas Undang-Undang Dasar sehingga Undang-Undang Dasar itu sendirilah yang akan mengatur untuk dirinya sendiri.

Masalah dasar mengapa Undang-Undang Dasar harus dapat dirubah adalah karena pertanyaan dasar yaitu “*dapatkah generasi yang hidup sekarang ini mengikat generasi yang akan datang?*” perkataan “sekarang” pada kalimat diatas dapat pula diubah menjadi “yang lalu” sehingga persoalannya akan berbunyi. “*dapatkah generasi yang lalu dapat mengikat generasi yang hidup sekarang ini?*” pertanyaan tersebut dapat pula dikemukakan oleh generasi yang akan datang. Dengan demikian hal itu berarti, bahwa masalah diatas mempunyai nilai yang bersifat langgeng atau abadi karena :

1. Pertama, generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generaasi yang akan datang.
2. Kedua, hukum kostitusi hanyalah salah satu bagian dari hukum tata Negara.
3. Ketiga, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam setiap konstitusi atau Undang-Undang Dasar selalu dapat dirubah.<sup>8</sup>

Selain itu menurut Roch Basoeke Mangoenpoerojo dalam bukunya “*Bangsaku Amandemen UUD 1945 Curahan Hati Rakyat* ”Dari pengembaraan saya dilapangan, baik ditengah-tengah birokrat (termasuk di TNI), LSM, rakyat jelata, maupun di tengah gerakan moral reformasi (mahasiswa, Purnawirawan, universitas dan lain-lain), menunjukkan adanya empat kondisi objektif yang berkembang dalam masyarakat Indonesia yang mempengaruhi kehidupan bernegara/berbangsa. Kondisi ini yang selanjutnya akan menjadi karakteristik bangsa kita. Keempat kondisi masyarakat itu adalah sebagai berikut :

1. Secara kelompok kita ini adalah masyarakat “bodoh”.

---

<sup>8</sup>Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*,( Bandung: P.T. ALUMNI, 2006), hal.9

2. Masyarakat yang terlalu tergesa-gesa (sangat ingin) untuk cepat kaya/makmur.
3. Masyarakat salah persepsi terhadap kekayaan Negara, merasa “punya” Negara yang termasuk paling kaya di dunia.
4. Dari ketiga hal itu membuat semuanya cenderung menjadi serakah.<sup>9</sup>

Didasarkan pada karakter budaya masyarakat Indonesia seperti yang dikemukakan oleh Roch Basoeeki Mangoenpoerojo (masyarakat banyak yang masih “bodoh”, serba tergesa-gesa atau instan untuk mewujudkan keinginan dan bangga akan kekayaan alam Indonesia tanpa pernah menyadari bahwa kekayaan alam akan habis apalagi tanpa adanya pemeliharaan yang baik) menuntut kita sebagai bagian bangsa yang berkecimpung di dunia pemerintahan ataupun ilmu tentang pemerintahan sudah selayaknyalah bekerja lebih keras untuk selalu belajar dan terus belajar membenahi dan mengevaluasi peraturan-peraturan yang telah ada untuk memastikan bahwa peraturan-peraturan tersebut selalu update terhadap perkembangan dan keadaan bangsa kerja keras dan evaluasi tersebut juga dimaksudkan untuk selalu mengantisipasi adanya kemungkinan pemikiran-pemikiran sesaat yang hanya menguntungkan bagi sekelompok orang atau golongan saja sehingga tidak sesuai dengan semangat kesatuan bangsa sehingga perlu dibenahi dimasa yang akan datang.

Pada masa berlakunya UUD 1945 kurun pertama ini ( 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949) konstitusi RI dapat dikatakan masih bersifat sementara, seperti yang dikatakan oleh Presiden Soekarno, ketika masih sebagai ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yaitu : “Ini adalah Undang-Undang Dasar kilat” kemudian beliau menambahkan “Nanti kalau kita telah bernegara didalam suasana yang lebih tentram, kita akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna “. <sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Roch Basoeeki Mangoenpoerojo, *Bangsaku Amandemen UUD 1945 Curahan Hati Rakyat*, ( Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999).

<sup>10</sup>Makmur Amir, Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal 10.



Sifat Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang sementara sebagaimana disampaikan oleh Bapak Soekarno menjadi salah satu penyebab sering bergantinya Undang-Undang Dasar tersebut baik disebabkan oleh perubahan bentuk pemerintahan, gelombang politik, maupun tuntutan masyarakat luas. Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dapat terlihat sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan Putusan PPKI (berlaku 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949).
2. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (berlaku 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950).
3. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (berlaku dari tanggal 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959).
4. Undang-Undang Dasar berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.
5. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan ke I, II, III, dan IV.<sup>11</sup>

Dari uraian diatas semakin memberikan keyakinan atas beberapa alasan yang kuat dan membenarkan untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 apabila sudah dirasa perlu untuk dilakukan perubahan antara lain adalah sebagai berikut ini :

1. Undang-Undang Dasar adalah karya manusia yang tidak lepas dari kekurangan sehingga hasilnyapun tidak menutup kemungkinan adanya kekurangan. Pernyataan ini menghapuskan adanya tindakan dan opini beberapa pihak yang menganggap bahwa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah sesuatu yang baku yang sangat keramat sehingga tidak boleh dilakukan perubahan
2. Objek yang diatur oleh Undang-Undang Dasar adalah Negara dan bangsa Indonesia yang mana bangsa ini terus mengalami perubahan menyesuaikan dengan perkembangan jaman sehingga Undang-Undang Dasar sebagai pengaturnya mau tidak mau harus fleksibel sehingga dapat mengikuti yang diaturnya yaitu bangsa Indonesia.
3. Didalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mengatur tentang perubahan Undang-Undang Dasar.

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, hal 57

Dari uraian diatas tentang pembentukan, peran dan pengawasannya menunjukkan bahwa suatu Undang-Undang Dasar mempunyai kedudukan dan fungsi yang sangat besar dan mendasar terhadap jalannya suatu pemerintahan. Permasalahannya adalah bagaimana kalau keinginan dan impian dari para pendiri bangsa yang dituangkan didalam Undang-Undang Dasar sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan bangsa saat ini atau dimasa depan? maka disinilah diperlukan adanya peraturan yang mengatur bagaimana cara mengubah Undang-Undang Dasar, agar Undang-Undang Dasar sebagai dasar pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara selalu selaras dan serasi dengan kehidupan bangsa dan Negara sehingga Undang-Undang Dasar dituntut untuk selalu dinamis mengikuti perkembangan kehidupan masyarakat karena kalau Undang-Undang Dasar tidak mengikuti perkembangan kehidupan akan ditinggalkan oleh rakyat karena sudah dianggap usang dan sebaliknya juga Undang-Undang Dasar tersebut akan dianggap tidak sesuai dengan norma dan kaidah hukum dimasyarakat yang merupakan objek yang diaturnya. Karena Undang-Undang Dasar dalam tata urutan peraturan perundang-undangan menempati posisi sebagai peraturan perundangan yang tertinggi setelah pancasila maka yang dapat mengubah Undang-Undang Dasar adalah Undang-Undang Dasar itu sendiri sebagaimana dikemukakan oleh Miriam Budiharjo yang menjelaskan bahwa Undang-Undang Dasar memuat prosedur bagaimana melakukan perubahan, hal ini dianggap penting karena tidak ada peraturan hukum yang lebih tinggi lagi diatas Undang-Undang Dasar sehingga Undang-Undang Dasar itu sendirilah yang akan mengatur untuk dirinya sendiri.

Meskipun ketentuan tentang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah diatur sedemikian rupa namun masih banyak kekhawatiran dari berbagai pihak tentang adanya kepentingan-kepentingan politik yang lebih dijadikan alasan utama dibandingkan kepentingan bangsa dan Negara. Kekhawatiran ini bukannya tanpa alasan melihat kenyataan kehidupan berbangsa dan bernegara pasca reformasi yang lebih mementingkan kepentingan para pejabatnya dibandingkan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Bukan rahasia lagi jikalau pejabat lebih sibuk mengurus partai politiknya dengan setoran-setorannya kepada partainya dibandingkan melaksanakan tugasnya sebagai pejabat yang harus

mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Sering kita mendengar para pejabat termasuk para wakil rakyat yang menjadikan kepentingan rakyat sebagai senjata ampuh dalam setiap pernyataannya meskipun kita sendiri tidak tahu rakyat yang mana yang dimaksudnya.

Untuk mengakomodir kebutuhan adanya perubahan Undang-Undang Dasar maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia setelah perubahan telah mengaturnya yaitu dalam pasal 37 yang berbunyi :

- (1) *Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)*
- (2) *Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. \*\*\*\*\*)*
- (3) *Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan rakyat. \*\*\*\*\*)*
- (4) *Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)*
- (5) *Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. \*\*\*\*\*)<sup>12</sup>*

Dari ketentuan pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 tentang perubahan Undang-Undang Dasar memberikan kewenangan dan kekuasaan penuh kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai satu-satunya lembaga tinggi negara yang dapat melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, hal ini menunjukkan bahwa kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sangat strategis karena menjadi tempat atau lembaga yang menyatukan dua lembaga perwakilan yang ada yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal ini adalah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Selanjutnya dimasa yang sedang berkembangnya demokrasi dan sebagai Negara yang menganut system demokrasi maka sudah barang tentu bahwa pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar republik Indonesia Tahun 1945

<sup>12</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, pasal 37

dilakukan secara demokrasi. Dalam perkembangan demokrasi dewasa ini menyebabkan timbulnya bermacam-macam model demokrasi salah satunya adalah model demokrasi yang dikemukakan oleh David Held yang telah berhasil membagi demokrasi menjadi 13 bentuk demokrasi. Dari ketiga belas bentuk demokrasi itu salah satunya adalah demokrasi partisipatif.<sup>13</sup> Dimana demokrasi partisipatif ini adalah sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah masyarakat partisipatif, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan nilai politik, memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada formasi warga negara yang berpengetahuan dan mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses memerintah.<sup>14</sup>

## 1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, penulis merumuskan pokok permasalahan yang akan dibahas, yaitu :

1. Bagaimana sejarah perubahan Undang-Undang Dasar dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia ?
2. Bagaimana Implementasi demokrasi dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002 ?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Pada umumnya suatu penelitian mempunyai tujuan umum dan tujuan khusus. Adapun yang menjadi tujuan umum dalam penelitian ini adalah untuk menelaah lebih lanjut mengenai Implementasi demokrasi dalam proses perubahan Undang-Undang 1945 tahun 1999 – 2002.

---

<sup>13</sup> [littlegirl with big dream](http://littlegirlwithbigdream.blogspot.com/2010/07/melihat-model-of-democracy-ala-david.htm), *Melihat Model of Democracy ala David Held; Melihat Akomodasi Multikulturalisme dalam Demokrasi kosmopolitan*, <http://littlegirlwithbigdream.blogspot.com/2010/07/melihat-model-of-democracy-ala-david.htm>, diunduh 12 Juli 2012

<sup>14</sup> David Held, *models of democracy*,

Sedangkan yang menjadi tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Bagaimana sejarah perubahan Undang-Undang Dasar dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia.
2. Bagaimana Implementasi demokrasi dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002.

#### **1.4. Kerangka Teori**

Dalam penulisan skripsi ini, teori yang digunakan adalah sebagai berikut:

##### **1.4.1 Demokrasi Partisipatif**

Prinsip-prinsip penilaian demokrasi partisipatif yang dikemukakan oleh David Held sebagai berikut :

Adalah sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah masyarakat partisipatif, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan nilai politik, memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada formasi warga negara yang berpengetahuan dan mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses memerintah.<sup>15</sup>

##### **1. Prinsip Dasar**

Prinsip penilaian dalam demokrasi partisipatif adalah adanya : sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah masyarakat partisipatif, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan nilai politik, memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada formasi warga negara yang berpengetahuan dan mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses memerintah.

##### **2. Ciri-ciri umum :**

1. Partisipasi langsung warga negara dalam aturan instruksi kunci masyarakat, termasuk tempat kerja dan komunitas lokal.

---

<sup>15</sup> <http://beruangpink.blogspot.com/2011/04/review-buku-models-of-democracy-david.html>, Review Buku “Models of Democracy” David Held, diunduh 12 Juli 2012

2. Reorganisasi sistem partai dengan menjadikan pejabat-pejabat partai yang langsung bertanggungjawab pada keanggotaan.
3. Operasi partai-partai partisipatif dalam sebuah struktur parlementer atau kongres.
4. Pemeliharaan sebuah sistem institusional yang terbuka untuk meyakinkan eksperimentasi dengan bentuk-bentuk politik.

### 3. Syarat Umum Demokrasi Partisipatif

1. Perbaikan langsung dasar sumberdaya yang buruk dari kelompok-kelompok sosial melalui distribusi ulang sumberdaya material,
2. Minimalisasi (pembasmian, jika mungkin) kekuasaan birokrasi yang tidak bertanggungjawab dalam kehidupan publik atau pribadi.
3. Sebuah sistem informasi terbuka untuk menyakinkan keputusan-keputusan yang diinformasikan.
4. pemeriksaan ulang ketetapan perawatan anak sehingga para wanita seperti halnya laki-laki dapat mengambil kesempatan untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik.<sup>16</sup>

#### 1.4.2. Perubahan Konstitusi menurut K.C. Wheare

Adapun cara yang dapat digunakan untuk mengubah Undang-Undang Dasar atau konstitusi melalui jalan penafsiran, menurut K.C. Wheare ada empat macam cara, yaitu melalui :

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (some primary force)
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (formal amendment);
3. Penafsiran secara hukum (judicial interpretation);
4. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (usage and Convention)<sup>17</sup>

Yang dimaksud dengan *formal amendment* adalah suatu perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang diatur didalam konstitusi.

---

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> Dahlan Thaib *et al. Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999), hal 68

*Some primary force* merupakan perubahan konstitusi yang terjadi akibat kekuatan-kekuatan yang bersifat primer, seperti dorongan factor politik. *Judicial interpretation*, yakni perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim atau pengadilan. Sebagai contoh, dalam perkara terkenal *Marbury vs Madison* (tahun 1803), ketua Mahkamah Agung John Marshall, pertama kali menjalankan wewenang menafsirkan konstitusi untuk membatalkan undang-undang yang disahkan Konggres Amerika Serikat. Sementara, yang dimaksud dengan *usage and convention*; yaitu perubahan konstitusi oleh suatu kebiasaan dan konvensi yang lahir apabila ada kesepakatan rakyat.

Berdasarkan pendapat diatas untuk mempermudah didalam mengingatnya maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pada prinsipnya terdapat dua macam cara perubahan konstitusi, yaitu : *pertama*, perubahan secara formal, yakni sesuai dengan ketentuan formal yang diatur oleh konstitusi; dan *kedua*, perubahan diluar cara formal, yang dapat terjadi melalui : (1) *some primary force*; (2) *Judicial interpretation*; dan (3) *usage and convention*.

#### **1.4.3. Perubahan Konstitusi menurut C.F. Strong**

Menurut C.F. Strong, prosedur perubahan konstitusi-konstitusi ada empat macam cara perubahan, yaitu :

1. Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislative, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum;
3. Perubahan konstitusi dan ini berlaku dalam Negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah Negara-negara bagian.
4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga Negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Dahlan Thaib *et al. Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999), hal 49

Dalam hal untuk mempermudah didalam mengingat maka cara perubahan konstitusi menurut CF Strong adalah (1) melalui parlemen (2) referendum (3) konvensi atau lembaga khusus, dan (4) persetujuan Negara bagian.

Secara lebih rinci, keempat macam prosedur diatas dijelaskan lebih lanjut oleh CF Strong dalam buku yang sama, yaitu sebagai berikut .

1. Perubahan konstitusi yang pertama yakni melalui lembaga legislatif ini, terjadi melalui tiga macam kemungkinan.

1. Kemungkinan pertama, untuk mengubah konstitusi adalah sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu, hal ini disebut kuorum, umpamanya sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari seluruh jumlah anggotapemegang kekuasaan legislatif harus hadir. Keputusan untuk merubah konstitusi tersebut adalah sah, apabila disetujui oleh umpamanya sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir
2. Kemungkinan kedua, lembaga perwakilan rakyat harus dibubarkan dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum. Lembaga perwakilan rakyat yang diperbarui inilah yang kemudian melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi.
3. Kemungkinan ketiga, --dan ini terjadi dan berlaku dalam system dua kamar bahwa untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan siding gabungan. Sidang gabungan inilah --dengan syarat-syarat seperti dalam cara kesatu- yang berwenang mengubah konstitusi.

2. Secara garis besar, prosedur yang kedua ini berlangsung sebagai berikut.

Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, maka lembaga Negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit. Usul perubahan konstitusi yang dimaksud disiapkan lebih dahulu oleh badan yang diberi wewenang untuk itu. Dalam referendum atau plebisit ini rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul



perubahan yang telah disampaikan kepada mereka. Penentuan diterima atau ditolaknya suatu usul perubahan diatur dalam konstitusi.

3. Cara yang ketiga ini berlaku pada Negara yang berbentuk Negara serikat. Oleh karena konstitusi dalam Negara ini dianggap sebagai perjanjian antara Negara-negara bagian, maka perubahan terhadapnya harus dengan persetujuan sebagian besar Negara-negara tersebut. Usul perubahan konstitusi mungkin diajukan oleh Negara serikat dalam hal ini oleh lembaga perwakilan rakyatnya tetapi kata akhir berada pada Negara-negara bagian. Disamping itu, usul perubahan dapat pula berasal dari Negara-negara bagian.
4. Cara yang ini dapat dijalankan, baik dalam Negara serikat maupun dalam Negara yang berbentuk kesatuan. Apabila ada kehendak untuk mengubah undang-undang dasar, maka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dibentuklah suatu lembaga Negara khusus yang tugas dan wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan dapat berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari lembaga khusus tersebut. Apabila lembaga Negara khusus dimaksud telah melaksanakan tugas serta wewenangnya sampai selesai, dengan sendirinya ia bubar.

Jika empat macam cara diatas dihubungkan dengan cara perubahan yang pernah dilakukan di Indonesia, maka cara pertama sama dengan cara perubahan dalam undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 37.<sup>19</sup>

### 1.5 Kerangka Konsepsional

Dalam penelitian ini akan dipakai beberapa konsep dalam bidang hukum dengan maksud untuk membatasi ruang lingkup yang akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945 adalah Undang-Undang Dasar

---

<sup>19</sup>Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 -2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Bogor:Ghalia Indonesia, 2004), hal 50

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>20</sup>

## 2. Konstitusi

secara garis besarnya dapat dibedakan kedalam dua pengertian yaitu :

*Pertama*, istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh rules mengenai system ketatanegaraan

*Kedua*, istilah konstitusi menunjuk kepada suatu dokumen atau beberapa dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang bersifat pokok atau dasar saja mengenai ketatanegaraan suatu Negara. Konstitusi berasal dari bahasa perancis (Constituer) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu Negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.<sup>21</sup>

Konstitusi dan Undang-Undang Dasar menunjuk kepada pengertian hukum dasar suatu Negara, yang mengatur susunan organisasi pemerintahan, menetapkan badan-badan hukum Negara dan cara kerja badan tersebut menetapkan hubungan antara pemerintah dan warga Negara serta mengawasi pelaksanaan pemerintahan. Perbedaannya hanya terletak pada proses terjadinya konstitusi itu. Oleh karena itu, perbedaan istilah antara konstitusi dan undang-undang dasar itu tidak menjadi menjadi pokok bahasan dalam tulisan tersebut, yaitu ketika tahun 1945 dan tahun 1950, hukum dasar Negara Indonesia diberi nama dengan istilah “Undang-Undang Dasar”, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Sementara pada tahun 1949, Negara Indonesia menggunakan istilah “Konstitusi” untuk menyebut hukum dasarnya, yaitu Konstitusi Republik Indonesia Serikat.<sup>22</sup>

## 3. System perubahan konstitusi

Ada dua system yang sedang berkembang yaitu *renewel* (pembaharuan) dianut dinegara-negara Eropa Kontinental seperti Belanda, Jerman dan Perancis

---

<sup>20</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Bab II*

<sup>21</sup>Wiryono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hal 10

<sup>22</sup>Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 -2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hal 32-33

yaitu apabila suatu konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. dan *amandement* (perubahan) seperti dianut di Negara-negara Anglo-Saxon contohnya Negara Amerika Serikat, yaitu apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya.<sup>23</sup>

4. Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana semua warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupan maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, di mana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang-ruang publik (publik sphere) maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (from the people, by the people, to the people). Karena itu, sistem pemerintahan demokrasi dipakai sebagai lawan dari sistem pemerintahan tirani, otokrasi, despotisme, totaliterisme, aristokrasi, oligarki dan teokrasi.<sup>24</sup>

Dalam perjalanannya demokrasi berkembang menjadi berbagai paham antara lain:

1. Demokrasi “keras” berupa penerapan ajaran Marxisme ke dalam praktik melalui paham komunisme, namun komunisme pudar pada akhir abad ke-20.
2. Demokrasi “fasisme” seperti yang dipraktikkan oleh Hitler di Jerman, Mussolini di Italia, atau yang dipraktikkan oleh raja Jepang, yang semuanya ikut mendorong terjadinya perang dunia II.

---

<sup>23</sup>Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999), hal 68

<sup>24</sup>Dr. Munir Fuady, SH., MH., LL.M., *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hal. 2

3. Demokrasi dekoratif, di mana hak dan kebebasan untuk berbicara dan untuk memilih dari rakyat dibungkus dengan berbagai label yang menggiurkan sehingga menghilangkan esensi demokrasi yang sebenarnya, yang disajikan melalui media cetak, radio, televisi, dan internet.
4. Demokrasi berbiaya tinggi, di mana dengan pengeluaran biaya yang sangat tinggi, demokrasi lebih dapat dinikmati oleh mereka yang memiliki kekayaan, dengan penekanan pada “proses” demokrasi, yang nyatanya demokrasi tersebut tidak menghasilkan orang yang paling tepat, baik untuk memimpin negara ataupun untuk menjadi wakil rakyat.
5. Demokrasi “prosedural” dengan proses tawar menawar politik yang berbelit-belit dan tidak rasional, sehingga membuat pihak eksekutif pengambil keputusan sulit mengambil putusan yang tepat dan cepat. Hal ini, sebagai antithesis terhadap fenomena menumpuknya kekuasaan yang sangat besar pada tangan eksekutif yang menjurus kepada sistem pemerintahan dictator dan totaliter.
6. Demokrasi “partisan” dengan keputusan yang diambil bukan untuk kepentingan kelompok mayoritas yang berkuasa.
7. Demokrasi “tirani minoritas” terutama di negara-negara multipartai, di mana pihak minoritas harus dibujuk-bujuk dengan pemberian konsesi dan *privilege* yang besar agar suaranya dapat memihak kepada golongan tertentu sehingga tertentu sehingga putusan dengan suara mayoritas dapat diambil.

Kuatnya arus globalisasi di abad ke-20 telah menghasilkan suatu bentuk demokrasi “seragam” seperti paduan suara, tanpa memperhatikan aspek keberagaman realitas di masing-masing kawasan atau masing-masing negara. Tetapi kemudian mulai akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21, model demokrasi yang seragam ini dikritisi oleh model demokrasi yang mengakui keberagaman dalam bentuk demokrasi postmodern.

### 1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode kepustakaan yang bersifat *yuridis normatif*, yaitu metode penelitian yang mendasarkan pada bahan kepustakaan, studi dokumen melalui buku atau literatur serta konsultasi dengan Pembimbing skripsi penulis. Ditinjau dari sifatnya, tipologi penelitian dalam penulisan ini adalah tipe penelitian *eksplanatoris*, yaitu penelitian yang berusaha menerangkan atau menjelaskan pokok pikiran yang dapat memperluas pengetahuan pembaca penulisan skripsi bidang hukum ini di mana penulisan bertujuan untuk menjelaskan secara mendalam mengenai demokratisasi dalam proses perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945..

Selanjutnya dalam penelitian ini penulis akan membuat dalam bentuk preskriptif yang merupakan suatu penelitian ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu yaitu mengenai demokrasi partisipatif, perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mulai dari berubah menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat, sampai dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 1999 - 2002. Sementara itu menurut tujuannya, penelitian ini termasuk penelitian fact-finding, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan fakta belaka, sehingga dengan penelitian dan penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi bangsa dan Negara dalam rangka melaksanakan pemerintahan yaitu dalam hal Implementasi demokrasi dalam proses perubahan Undang-Undang 1945 tahun 1999 – 2002.

Adapun data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan,<sup>25</sup> yaitu bahan pustaka hukum, yang diantaranya :

1. Bahan hukum *primer*, seperti UUD Tahun 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat, UUD Sementara tahun 1950, UUD Tahun 1945 sebelum Amandemen dan UUD 1945 hasil amandemen, serta berbagai peraturan perundang-undangan dan ketentuan peraturan dasar yang relevan lainnya dengan penelitian ini, seperti: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan

---

<sup>25</sup>Sri Mamudji et. al., Metode Penelitian dan Penulisan Hukum (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 28.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2003, Undang-Undang No 27 Tahun 2009 Tentang MPR DPR DPD dan DPRD, Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

2. Bahan hukum *sekunder*, merupakan bahan hukum yang paling banyak digunakan dalam penulisan ini. Bahan hukum ini meliputi buku-buku Hukum Tata Negara, Konstitusi, Demokrasi dan Lembaga Perwakilan Rakyat, Disertasi, jurnal-jurnal, makalah-makalah bahan perkuliahan, artikel koran, artikel dan berita dari internet yang relevan dengan penelitian.

Alat pengumpulan data yang penulis gunakan adalah studi dokumen. Studi dokumen itu sendiri adalah suatu cara pengumpulan data dengan meneliti literatur-literatur yang berhubungan dengan obyek yang diteliti sehingga akan memberikan gambaran umum mengenai persoalan yang akan dibahas.

Analisis data yang dipergunakan penulis adalah analisis data yang bersifat pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata. Yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh,<sup>26</sup> dalam hal ini obyek penelitian yang dimaksud untuk diteliti dan dipelajari adalah Implementasi demokrasi dalam proses perubahan Undang-Undang 1945 tahun 1999 – 2002.

### **1.7. Sistematika Penulisan**

BAB 1 : Dalam bab ini akan dibahas mengenai apa yang menjadi latar belakang penulis memilih topik ini sebagai topik skripsi, pokok permasalahan yang ingin penulis kaji lebih lanjut, Kerangka teori, kerangka konseptual tujuan yang ingin dicapai dari penulisan skripsi ini, metodologi penulisan yang penulis gunakan serta sistematika penulisan dari skripsi ini.

BAB 2 : Bab ini akan berisi pembahasan perihal tinjauan secara umum yang akan menguraikan, teori demokrasi, mengenai pengertian dan definisi

---

<sup>26</sup>*Ibid.* hal. 67.

Partisipasi Masyarakat, teori Demokrasi Partisipatif dan Teori Perubahan Konstitusi.

BAB 3 : Dalam bab ini akan diuraikan tentang Bagaimana sejarah perubahan Undang-Undang Dasar dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia yang sekaligus akan menjadi jawaban atas pertanyaan no 1.

BAB 4 : Dalam bab ini akan dijelaskan tentang Bagaimana Implementasi demokrasi dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002 yang khususnya implementasi demokrasi partisipatif yaitu didasarkan pada model demokrasi yang dikemukakan oleh David Held.

BAB 4 : Dalam bab ini dikemukakan kesimpulan dan saran penulis yang dirumuskan secara singkat dan padat berkaitan dengan keseluruhan penulisan. Hal ini dilakukan untuk melengkapi penulisan penelitian ini.



## BAB 2

### DEMOKRASI PARTISIPATIF DAN MEKANISME PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945

#### 2.1. Demokrasi Partisipatif

##### 2.1.1. Definisi dan prinsip Dasar Demokrasi

Demokrasi sudah sangat dikenal dan terkenal di masyarakat luas sebagai sistem pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Sehingga memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa kegiatan pemerintahan dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sebagai subjek sekaligus objek dari pemerintahan. Demokrasi semakin menjadi perbincangan hangat dikalangan para penyalenggara pemerintahan setelah runtuhnya sistem pemerintahan kapitalis dan sosialis.

Demokrasi berasal dari penggalan kata Yunani “demos” yang berarti “rakyat” dan “kratos” atau “cratein” yang berarti “pemerintahan” sehingga kata “demokrasi” berarti suatu “pemerintahan oleh rakyat”. Kata “pemerintahan oleh rakyat” memiliki konotasi

- (1) Suatu pemerintahan yang “dipilih” oleh “rakyat” dan
- (2) Suatu pemerintahan “oleh rakyat biasa” (bukan oleh kaum bangsawan), bahkan
- (3) Suatu pemerintahan oleh rakyat kecil dan miskin (government by the poor) atau yang sering diistilahkan dengan “wong cilik”.

Namun demikian yang penting bagi suatu demokrasi bukan hanya siapa yang memilih pemimpin, tetapi juga cara dia memimpin. Sebab jika cara memimpin negara tidak benar baik karena rendahnya kualitas dan komitmen moral dari sang pemimpin itu sendiri, maupun karena budaya masyarakat setempat yang tidak kondusif, maka demokrasi hanya berarti polesan dari tirani oleh kaum bangsawan menjadi tirani oleh masyarakat bawah.<sup>27</sup>

Uraian diatas semakin memperkuat pandangan bahwa didalam suatu demokrasi membutuhkan peranan masyarakat luas dalam penyelenggaraan pemerintahan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk memilih wakil-

---

<sup>27</sup> Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung:Refika Aditama, 2010), hal. 1-2.



wakil rakyat yang akan duduk di dewan perwakilan baik dewan perwakilan pusat maupun dewan perwakilan daerah. Selain itu peranan masyarakat secara luas juga dalam proses pemilihan pejabat publik seperti presiden dan wakil presiden dan kepala daerah.

Selanjutnya akan timbul pertanyaan apa itu demokrasi ? namun ternyata untuk menjawab pertanyaan itu akan lebih mudah melihat perkembangan demokrasi dari waktu ke waktu daripada mendefinisikannya. Hal ini bisa sangat dipahami, sebab dalam tataran ide, demokrasi terus jadi bahan perdebatan sejak generasi Plato, Rousseau, Tocqueville, Habermas, hingga Fukuyama. Sedang dalam tataran praktek demokrasi bersifat evolutif dan dinamis, serta memiliki banyak variasi, sesuai dengan perkembangan historis dan kondisi sosial politik negara penganutnya.

Sebelum menjawab apa itu demokrasi maka saya akan memaparkan criteria-kriteria yang harus dipenuhi oleh suatu negara atau sistem pemerintahan sehingga dapat dikatakan demokratis, sejumlah kriteria itu adalah sebagai berikut:

#### 1.7.1.1. Partisipasi efektif

Sebelum sebuah kebijakan digunakan oleh asosiasi, seluruh anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk membuat pandangan mereka diketahui oleh anggota-anggota lainnya sebagaimana seharusnya kebijakan itu dibuat.

#### 1.7.1.2. Persamaan suara dan seluruh suara harus dihitung sama.

Ketika akhirnya tiba saat dibuatnya keputusan tentang kebijaksanaan itu, setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara

#### 1.7.1.3. Pemahaman yang cerah

Dalam batas waktu yang rasional, setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin.

#### 1.7.1.4. Pengawasan agenda

Setiap anggota harus mempunyai kesempatan eksklusif untuk memutuskan bagaimana dan apa permasalahannya yang dibahas dalam agenda. Jadi proses demokrasi yang dibutuhkan oleh tiga kriteria sebelumnya tidak pernah tertutup.

Berbagai kebijakan asosiasi tersebut selalu terbuka untuk dapat diubah oleh para anggotanya, jika mereka menginginkannya begitu.

#### 1.7.1.5. Pencakupan orang dewasa

Semua, atau paling tidak sebagian besar, orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat criteria sebelumnya.<sup>28</sup>

Dari uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang menjadikan rakyat atau masyarakat sebagai subjek, predikat sekaligus objek dalam suatu system pemerintahan rakyat atau masyarakat secara individu maupun kelompok.

### 2.1.2. Definisi dan Prinsip Dasar Partisipatif

#### 1. Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Bab XA mengenai Hak Asasi Manusia antara lain menyebutkan bahwa Setiap orang berhak Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem partisipasi masyarakat harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.<sup>29</sup> Partisipasi masyarakat itu sendiri adalah merupakan urat nadi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara dan sangat menentukan kelangsungan kehidupan bernegara suatu bangsa, baik saat ini maupun yang akan datang sehingga partisipasi masyarakat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan negara tersebut. Sementara itu terdapat banyak istilah dan pemahaman tersendiri yang berbeda terhadap makna maupun pengertian dari partisipasi masyarakat tergantung dari eksentiasi terhadap suatu pokok persoalan ataupun pada sudut mana melihatnya dalam pemberian definisi,

<sup>28</sup> Robert A. Dahl, *Perihal Democracy [On Democracy]*, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.) hal. 52

<sup>29</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan II*, ps. 28C.

baik yang berasal dari para ahli di bidang partisipasi masyarakat maupun yang terdapat dalam berbagai literatur ilmiah.

## **2. Menurut Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,**

“Partisipasi Masyarakat yaitu orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.<sup>30</sup>

Partisipasi masyarakat menurut pandangan pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini tidak hanya memandang peran serta masyarakat dalam pemerintahan namun lebih daripada itu adalah telah menjelaskan bentuk dari partisipasi masyarakat tersebut yaitu masukan baik secara lisan maupun tulisan, dan juga telah menjelaskan pula cara masyarakat dalam memberikan partisipasinya yaitu dengan cara rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

## **3. Menurut Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson,**

*Partisipasi politik* adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif.<sup>31</sup>

Pandangan partisipasi masyarakat oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson memberikan gambaran yang lebih luas lagi tentang partisipasi masyarakat yaitu selain dari peran serta masyarakat, cara peran serta tersebut mencakup juga

<sup>30</sup> Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>31</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996), hal. 184

tentang sifat dari partisipasi tersebut yaitu individu maupun kolektif terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif.

Dari berbagai pendapat tentang partisipasi masyarakat maka dapat diambil kesimpulan partisipasi masyarakat adalah kegiatan warga Negara dalam berperan serta dalam penyelenggaraan pemerintahan secara individu atau kolektif yang bersifat individu maupun kolektif terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif dengan cara rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi serta bentuk partisipasi lainnya.

### **2.1.3. Definisi dan Prinsip Dasar Demokrasi Partisipatif**

Demokrasi partisipasi berpendapat bahwa manusia pada hakekatnya harus mampu menyelaraskan kepentingan pribadi dengan kepentingan sosial. Penyelesaian kedua macam kepentingan tersebut dapat terwujud jika proses pengambilan keputusan menyediakan kesempatan seluas-luasnya kepada mereka untuk mengungkapkan kepentingan dan pandangan mereka. Proses pengambilan keputusan, yang menyediakan kelompok kepentingan untuk berperan serta didalamnya secara seluas-luasnya, dapat mengantarkan kelompok-kelompok yang berbeda kepentingan mereka satu sama lain dapat bertemu dan menyelaraskan. Sehingga dengan demikian, perbedaan kepentingan diantara mereka dapat dijembatani.

Demokrasi partisipatif adalah pengambilan keputusan dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam berbagai bidang baik politik, ekonomi dan sosial. Menyediakan sebuah forum untuk saling tukar gagasan dan prioritas, penilaian akan *public interest* dalam dinamikanya serta diterimanya proposal-proposal perencanaan. Peran serta masyarakat dengan keterlibatan komunitas setempat secara aktif dalam pengambilan keputusan (dalam perencanaan) atau pelaksanaannya terhadap proyek-proyek pembangunan untuk masyarakat.

Demokrasi partisipatif adalah masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan termasuk pada tahapan perencanaan pembangunan

diberbagai tingkatan. Sehingga dengan demikian diharapkan akan lahir suatu rasa memiliki dan rasa tanggung-jawab bersama seluruh masyarakat terhadap pembangunan di daerahnya.<sup>32</sup> Ada beberapa prinsip dasar dari demokrasi partisipasi, yaitu dapat diuraikan sebagai berikut ;

1. Ajakan berpartisipasi disosialisasikan.
2. Tujuan dari demokrasi partisipasi senantiasa diuraikan sejelas mungkin pada tahap awal.
3. Akses terhadap seluruh dokumen dan berbagai informasi terkait yang menjadi agenda pembahasan dan pengelolaan pembangunan harus terbuka secara transparan.
4. Semua pihak mempunyai fungsi sebagai pengambil keputusan.
5. Setiap pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan pembangunan harus memiliki hak yang seimbang untuk menyalurkan aspirasinya pada tingkatan proses pengambilan keputusan.
6. Setiap aspirasi harus diperhatikan tanpa adanya diskriminasi terhadap sumber aspirasi tersebut.
7. Pendanaan yang memadai untuk sebuah proses partisipasi harus disepakati bersama, disediakan dan dipublikasikan.
8. Diperlukan fasilitator yang profesional dalam proses pengambilan keputusan.
9. Kesepakatan akhir dari kebijakan yang dihasilkan harus dapat dipahami berikut alasannya.
10. Proses partisipasi dalam penentuan kebijakan harus dievaluasi secara berkala.<sup>33</sup>

Hal ini senada dengan prinsip-prinsip penilaian demokrasi partisipatif yang dikemukakan oleh David Held sebagai berikut :

Adalah sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah masyarakat partisipatif, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan nilai politik, memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada

---

<sup>32</sup> Imam Indratno, et al, *Kajian Literatur Demokrasi Partisipatif*, datastudi.files.wordpress.com/.../kajian-literatur-demokrasi-partisipati..., diunduh 12 juli 2012

<sup>33</sup> *Ibid*,

formasi warga negara yang berpengetahuan dan mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses memerintah.<sup>34</sup>

## 1. Prinsip Dasar

Prinsip penilaian dalam demokrasi partisipatif adalah adanya : sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah masyarakat partisipatif, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan nilai politik, memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada formasi warga negara yang berpengetahuan dan mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses pemerintah.<sup>35</sup>

## 2. Ciri-ciri umum :

1. Partisipasi langsung warga negara dalam aturan instruksi kunci masyarakat, termasuk tempat kerja dan komunitas lokal.
2. Reorganisasi sistem partai dengan menjadikan pejabat-pejabat partai yang langsung bertanggungjawab pada keanggotaan.
3. Operasi partai-partai partisipatif dalam sebuah struktur parlementer atau kongres.
4. Pemeliharaan sebuah sistem institusional yang terbuka untuk meyakinkan eksperimentasi dengan bentuk-bentuk politik.<sup>36</sup>

## 3. Syarat Umum Demokrasi Partisipatif

1. Perbaikan langsung dasar sumberdaya yang buruk dari kelompok-kelompok sosial melalui distribusi ulang sumberdaya material,
2. Minimalisasi (pembasmian, jika mungkin) kekuasaan birokrasi yang tidak bertanggungjawab dalam kehidupan publik atau pribadi.

---

<sup>34</sup> <http://beruangpink.blogspot.com/2011/04/review-buku-models-of-democracy-david.html>, *Review Buku "Models of Democracy" David Held*, diunduh 12 Juli 2012

<sup>35</sup> *Ibid*

<sup>36</sup> *Ibid*

3. Sebuah sistem informasi terbuka untuk menyakinkan keputusan-keputusan yang diinformasikan.
4. pemeriksaan ulang ketetapan perawatan anak sehingga para wanita seperti halnya laki-laki dapat mengambil kesempatan untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik.<sup>37</sup>

Mantan Menteri Dalam Negeri, Hari Sabarno mengatakan, untuk menuju pada pelaksanaan demokrasi langsung atau demokrasi partisipatif (*participatory democracy*) diperlukan berbagai prasyarat agar dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan chaos. Karena hal itu bisa terjadi sebagai akibat adanya perbedaan kepentingan antara anggota masyarakat, perbedaan kepentingan dan afiliasi politik. Beberapa persyaratan itu adalah, tingginya tingkat pemahaman masyarakat tentang makna demokrasi khususnya dan makna politik umumnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian, kondisi kehidupan sosial ekonomi masyarakat berada pada taraf menengah-atas sehingga dapat dicegah kemungkinan adanya “politik uang” (*money politics*) dalam seluruh proses kegiatan politik. Lantas, berperannya lembaga politik dalam meningkatkan pemahaman politik rakyat melalui 9 kegiatan pendidikan politik. Selain itu adanya konsistensi budaya politik masyarakat yang telah mengalami pergeseran dari budaya politik parokial menuju budaya politik partisipatif. Terakhir, adanya penyelenggaraan politik ketatanegaraan yang transparan dan akuntabel. “munculnya wacana bahkan tuntutan untuk melakukan pergeseran paradigma dari demokrasi perwakilan menuju demokrasi langsung atau demokrasi partisipatif itu sendiri karena terjadinya kelemahan pokok dari pelaksanaan demokrasi perwakilan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang terjadi saat ini,” ungkapnya.

## **2.2. Mekanisme Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945**

### **2.2.1. Perubahan Konstitusi**

Berkenaan dengan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar, dianut adanya tiga tradisi yang berbeda antara satu Negara dengan Negara lain. *Pertama*, kelompok Negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi undang-undang

---

<sup>37</sup> *Ibid*

dasar dengan langsung memasukkan (insert) materi perubahan itu ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Dalam kelompok ini dapat disebut, misalnya Republik Perancis, Jerman, Belanda dan sebagainya.<sup>38</sup> Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Konstitusi Perancis, yaitu, terakhir kali diubah dengan cara pembaruan yang diadopsikan ke dalam naskah aslinya pada tanggal 8 Juli 1999 yang lalu, dengan mencamtumkan tambahan ketentuan pada artikel 3, Artikel 4 dan ketentuan baru Artikel 53 naskah asli Konstitusi Perancis yang biasa disebut sebagai Konstitusi tahun 1958. Dan sebelum terakhir diadakan perubahan pada tanggal 8 Juli 1999, konstitusi tahun 1958 itu juga pernah diubah beberapa kali, yaitu penambahan ketentuan mengenai pemilihan presiden secara langsung pada tahun 1962, tambahan pasal mengenai pertanggungjawaban mengenai tindak pidana oleh pemerintah yaitu pada tahun 1993, dan diadakannya perluasan ketentuan mengenai pelaksanaan referendum, sehingga naskah Konstitusi Prancis menjadi seperti sekarang. Keseluruhan materi perubahan itu langsung dimasukkan ke dalam teks konstitusi.

**Kedua**, kelompok Negara-negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah Undang-Undang Dasar. Dilingkungan Negara-negara ini, naskah konstitusi sama sekali diganti dengan naskah yang baru, seperti pengalaman Indonesia dengan Konstitusi RIS tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950.<sup>39</sup> Negara-negara yang menganut system ini biasanya Negara yang system politiknya belum mapan, Negara miskin, dan Negara berkembang seperti Negara Asia dan Afrika.

Selain itu masih ada cara lain, sebagai tradisi yang dikembangkan oleh Amerika Serikat sebagai model **ketiga**, yaitu perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut sebagai amandemen pertama, kedua, ketiga, keempat, dan seterusnya. Dengan tradisi demikian, naskah asli Undang-undang Dasar tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan amandemen tambahan terhadap

---

<sup>38</sup> Jazim Hamidi, dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008), hal. 161-163

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal 163



naskah asli tersebut.<sup>40</sup> Cara perubahan seperti ini dipelopori oleh Amerika Serikat, dan banyak dicontoh oleh Negara-negara demokrasi yang lain, termasuk Indonesia yang mengikuti prosedur yang baik seperti itu. Sehingga dalam perubahan UUD 1945 yang telah berlangsung dalam kurun waktu 1999 – 2002 yaitu sebanyak empat kali, sesungguhnya, tidak lain juga mengikuti mekanisme perubahan gaya Amerika Serikat.

Dalam perkembangan selanjutnya mengenai system perubahan konstitusi diberbagai Negara, paling tidak ada dua system yang sedang berkembang yaitu *renewel* (pembaharuan) dianut dinegara-negara Eropa Kontinental dan *amandement* (perubahan) seperti dianut di Negara-negara Anglo-Saxon.<sup>41</sup> System yang pertama yaitu, apabila suatu konstitusi (UUD) dirubah (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Diantara Negara yang menganut system ini : Belanda, Jerman dan Perancis. Sementara system yang kedua ialah, apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. System ini dianut oleh Negara Amerika Serikat misalnya.

Secara umum sepertinya proses amandemen dalam sebagian besar Konstitusi modern dimaksudkan untuk melindungi satu atau lebih dari empat tujuan berikut :

Pertama, Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan; Kedua, rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat mereka sebelum dilakukan perubahan; Ketiga, dalam system federal kekuasaan unit-unit dan pemerintahan pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak; Keempat, hak individu atau masyarakat-misalnya, hak minoritas bahasa, agama, atau kebudayaan-mesti dilindungi. Dalam sebagian Konstitusi, hanya satu dari empat pertimbangan diatas yang diperhatikan; dalam konstitusi lain dua atau tiga bahkan keempatnya diperhatikan. Bisa jadi ada beberapa Konstitusi yang ‘kaku’ yang proses amandemennya tidak

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal 163

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal 163

bisa dijelaskan secara substansial oleh satu atau lebih dari empat pertimbangan diatas. Tidak banyak yang perlu dikatakan mengenai pertimbangan pertama. Konstitusi menjadi dasar pemerintah dan mesti diberlakukan dengan hormat. Tetapi, tiga pertimbangan yang lain memerlukan pembahasan lebih lanjut.<sup>42</sup>

Beberapa perubahan konstitusi menurut beberapa ahli antara lain yaitu :

### 1. Perubahan Konstitusi menurut K.C. Wheare

Adapun cara yang dapat digunakan untuk mengubah Undang-Undang Dasar atau konstitusi melalui jalan penafsiran, menurut K.C. Wheare ada empat macam cara, yaitu melalui :

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary force*)
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amandement*);
3. Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*);
4. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and Convention*)<sup>43</sup>

Yang dimaksud dengan *formal amandement* adalah suatu perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang diatur didalam konstitusi. *Some primary force* merupakan perubahan konstitusi yang terjadi akibat kekuatan-kekuatan yang bersifat primer, seperti dorongan factor politik. *Judicial interpretation*, yakni perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim atau pengadilan. Sebagai contoh, dalam perkara terkenal *Marbury vs Madison* (tahun 1803), ketua Mahkamah Agung John Marshall, pertama kali menjalankan wewenang menafsirkan konstitusi untuk membatalkan undang-undang yang disahkan Kongres Amerika Serikat. Sementara, yang dimaksud dengan *usage and convention*; yaitu perubahan konstitusi oleh suatu kebiasaan dan konvensi yang lahir apabila ada kesepakatan rakyat.

---

<sup>42</sup>K.C.Wheare. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, [Modern Constitution], diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, Jakarta:Pustaka Eureka,hal,132.

<sup>43</sup>Dahlan Thaib *et al. Teori dan Hukum Konstitusi*,(Jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 1999), hal 68

Berdasarkan pendapat diatas untuk mempermudah didalam mengingatnya maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pada prinsipnya terdapat dua macam cara perubahan konstitusi, yaitu : *pertama*, perubahan secara formal, yakni sesuai dengan ketentuan formal yang diatur oleh konstitusi; dan *kedua*, perubahan diluar cara formal, yang dapat terjadi melalui : (1) *some primary force*; (2) *Judicial interpretation*; dan (3) *usage and convention*.

## 2. Perubahan Konstitusi menurut C.F. Strong

Menurut C.F. Strong, prosedur perubahan konstitusi-konstitusi ada empat macam cara perubahan, yaitu :

1. Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislative, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum;
3. Perubahan konstitusi dan ini berlaku dalam Negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah Negara-negara bagian.
4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga Negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.<sup>44</sup>

Dalam hal untuk mempermudah didalam mengingat maka cara perubahan konstitusi menurut CF Strong adalah (1) melalui parlemen (2) referendum (3) konvensi atau lembaga khusus, dan (4) persetujuan Negara bagian.

Secara lebih rinci, keempat macam prosedur diatas dijelaskan lebih lanjut oleh CF Strong dalam buku yang sama, yaitu sebagai berikut .

2. Perubahan konstitusi yang pertama yakni melalui lembaga legislatif ini, terjadi melalui tiga macam kemungkinan.
  1. Kemungkinan pertama, untuk mengubah konstitusi adalah sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu, hal ini disebut kuorum, umpamanya sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah

---

<sup>44</sup>Dahlan Thaib *et al. Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 1999), hal 49

anggotapemegang kekuasaan legislatif harus hadir. Keputusan untuk merubah konstitusi tersebut adalah sah, apabila disetujui oleh umpamanya sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir

2. Kemungkinan kedua, lembaga perwakilan rakyat harus dibubarkan dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum. Lembaga perwakilan rakyat yang diperbarui inilah yang kemudian melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi.
  3. Kemungkinan ketiga, --dan ini terjadi dan berlaku dalam system dua kamar bahwa untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan siding gabungan. Sidang gabungan inilah --dengan syarat-syarat seperti dalam cara kesatu- yang berwenang mengubah konstitusi.
2. Secara garis besar, prosedur yang kedua ini berlangsung sebagai berikut.
- Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, maka lembaga Negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit. Usul perubahan konstitusi yang dimaksud disiapkan lebih dahulu oleh badan yang diberi wewenang untuk itu. Dalam referendum atau plebisit ini rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan kepada mereka. Penentuan diterima atau ditolaknya suatu usul perubahan diatur dalam konstitusi.
3. Cara yang ketiga ini berlaku pada Negara yang berbentuk Negara serikat. Oleh karena konstitusi dalam Negara ini dianggap sebagai perjanjian antara Negara-negara bagian, maka perubahan terhadapnya harus dengan persetujuan sebagian besar Negara-negara tersebut. Usul perubahan konstitusi mungkin diajukan oleh Negara serikat dalam hal ini oleh lembaga perwakilan rakyatnya tetapi kata akhir berada pada Negara-negara bagian. Disamping itu, usul perubahan dapat pula berasal dari Negara-negara bagian.

4. Cara yang ini dapat dijalankan, baik dalam Negara serikat maupun dalam Negara yang berbentuk kesatuan. Apabila ada kehendak untuk mengubah undang-undang dasar, maka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dibentuklah suatu lembaga Negara khusus yang tugas dan wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan dapat berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari lembaga khusus tersebut. Apabila lembaga Negara khusus dimaksud telah melaksanakan tugas serta wewenangnya sampai selesai, dengan sendirinya ia bubar.

Jika empat macam cara diatas dihubungkan dengan cara perubahan yang pernah dilakukan di Indonesia, maka cara pertama sama dengan cara perubahan dalam undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 37.<sup>45</sup>

### 3. Perubahan Konstitusi menurut UUD Tahun 1945

Untuk mengakomodir kebutuhan adanya perubahan Undang-Undang Dasar maka Undang-Undang Dasar sebelum perubahan telah mengaturnya yaitu dalam pasal 37 yang berbunyi :

- (1) *Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan rakyat harus hadir*
- (2) *Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.*<sup>46</sup>

Sementara pengaturan perubahan Undang-Undang Dasar setelah perubahan sebagaimana tercantum didalam pasal 37 adalah sebagai berikut :

- (1) *Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurangkurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)*

---

<sup>45</sup>Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 -2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Bogor:Ghalia Indonesia, 2004), hal 50

<sup>46</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, pasal 37(sebelum perubahan)

- (2) *Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. \*\*\*\*\*)*
- (3) *Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan rakyat. \*\*\*\*\*)*
- (4) *Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*\*\*)*
- (5) *Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. \*\*\*\*\*)<sup>47</sup>*

Ketentuan sebagaimana tercantum dalam pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 sekaligus menjadi dasar yang mengatur tentang syarat dan mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Dari ketentuan pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 tentang perubahan Undang-Undang Dasar memberikan kewenangan dan kekuasaan penuh kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai satu-satunya lembaga tinggi negara yang dapat melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, hal ini menunjukkan bahwa kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sangat strategis karena menjadi tempat atau lembaga yang menyatukan dua lembaga perwakilan yang ada yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal ini adalah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka bekerja sama melakukan perubahan/pembuatn UUD.

---

<sup>47</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, pasal 37

### BAB 3

## SEJARAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR DALAM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Analisa sejarah perubahan konstitusi ini merupakan informasi awal yang diperlukan guna diketahui identitas perubahan konstitusi sekaligus untuk menjawab pertanyaan no 1 dalam skripsi ini. Kajian ini didasarkan pada urutan kejadian, dimulai sejak perubahan naskah “hukum dasar” hasil karya *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai* menjadi Undang-Undang Dasar Proklamasi (1945), kemudian diganti dengan konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (1949), dan Undang-Undang Dasar Sementara (1950), sampai dengan kembali lagi ke Undang-Undang Dasar 1945, melalui dekret Presiden 5 Juli 1959.<sup>48</sup> Dan yang terakhir perubahan adalah pada saat reformasi yaitu tahun 1999 – 2002.

Sejak proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini, bangsa Indonesia ternyata telah menjalankan beberapa macam konstitusi dengan sistem dan bentuk yang berbeda-beda, sejarah konstitusi yang pernah dan sedang dijalankan saat ini dapat digambarkan sebagai berikut ini :

*Konstitusi pertama*, adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. *Konstitusi kedua*, adalah konstitusi (sementara) Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) tahun 1949 yang merupakan hasil Konferensi Meja Bundar di Den Haag, pada tanggal 27 Desember 1949. *Konstitusi ketiga*, adalah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950 yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 1950, dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950. *Konstitusi keempat*, sama dengan konstitusi pertama yang berdasarkan Dekret Presiden 5 Juli 1959, dikenal dengan istilah Undang-Undang Dasar 1945. *Konstitusi kelima*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah empat kali, tahun 1999 sampai tahun 2002.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 - 2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Bogor:Ghalia Indonesia, 2004), hal 107

<sup>49</sup>*Ibid.*, hal 119

Dalam masa berlakunya konstitusi yang pertama tahun 1945 sempat terjadi perubahan sistem pemerintahan yaitu dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer. Dalam perubahan tersebut didasarkan pada keluarnya maklumat November 1945. Dalam perubahan ini tidak mengubah bentuk dan redaksi konstitusi namun perubahan ini sangat signifikan karena menyangkut sistem pemerintahan. Perubahan Undang-Undang Dasar dalam ketatanegaraan Republik Indonesia secara sederhana dapat dijelaskan dengan gambar berikut ini.

### **3.1. Hukum Dasar karya Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pada tanggal 29 April 1945 (atau mungkin 1 Mei 1945) diadakan oleh Jepang di Jawa, sebuah badan Penyelidik Usaha-usaha persiapan Kemerdekaan. Panitia ini beranggotakan 71 orang, diketuai oleh Dr. Radjiman Wedyadiningrat, dan wakil ketua R.P. Suroso dan Itibangase Yoshio. Panitia yang diketuai oleh Dr. Radjiman itu dilantik pada tanggal 28 Mei 1945, dengan pidato-pidato para pimpinan Jepang yang kesemuanya menekankan kewajiban Indonesia untuk memberikan sumbangan dalam peperangan. Akan tetapi panitia dibawah pimpinan Radjiman tidak memenuhi apa yang diwajibkan oleh tentara Jepang, dan langsung mulai dengan merencanakan sebuah Undang-Undang Dasar untuk Indonesia Merdeka.<sup>50</sup>

Sumbangan bangsa Indonesia kepada Jepang dalam peperangan ini adalah dimaksudkan untuk dapat membantu sekutu dalam hal ini pemerintah Jepang untuk dapat memenangkan dalam perang dunia II.

Oleh panitia Radjiman itu diadakan dua kali sidang, pertama 28 Mei sampai 1 Juni 1945 dan kedua dari 10 sampai 17 Juli 1945. Dalam sidang pertama tanggal 28 Mei 1945, ketua panitia minta agar dipikirkan dan dirumuskan dasar dari Negara Indonesia merdeka. Pada sidang pertama dimaksud salah seorang pembicara Bung Karno pada tanggal 1 Juni 1945 menyampaikan pidato yang

---

<sup>50</sup> Marsono, *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan-Perubahannya 1999-2002*, (Jakarta; CV. Eka Jaya, 2002), hal 3



kemudian dikenal dengan pidato lahirnya pancasila. Dalam Penyusunan UUD-1945 Pancasila ditetapkan sebagai dasar dan ideologi Negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD-1945.<sup>51</sup>

Selanjutnya oleh panitia Radjiman dibentuk sebuah “Panitia Kecil” yang diketuai oleh Soekarno. Panitia kecil disebut “Panitia Sembilan” yang anggotanya terdiri dari sembilan orang dibawah pimpinan Soekarno, panitia Sembilan ini dibentuk untuk dapat fokus membuat pembukaan selain itu pembentukan panitia Sembilan ini juga menunjukkan adanya pembagian tugas didalam proses pembentukan Undang-Undang Dasar. Akhirnya pada tanggal 22 Juni 1945 panitia Sembilan berhasil membuat pendahuluan/ pembukaan bagi Undang-Undang Dasar Negara, yang dikenal dengan “Piagam Djakarta” (“Jakarta Charter”).

Pada tanggal 11 Juli 1945 oleh Panitia Radjiman dibentuk sebuah panitia Redaksi (“panitia perancang”) yang terdiri atas 19 orang anggota diketuai oleh Soekarno, yang dibebani tugas untuk merencanakan sebuah rancangan konstitusi. Oleh panitia redaksi dibentuk sebuah kelompok kerja diketuai oleh Soepomo, seorang ahli hukum yang terpandang. Pada tanggal 13 Juli 1945. Rancangan Konstitusi hasil panitia redaksi itu dibawa dalam rapat pleno panitia Radjiman, dan setelah dilakukan pembahasan dan perubahan, pada tanggal 16 Juli 1945 diterima sebagai rancangan konstitusi. Rancangan konstitusi dimaksud diserahkan kepada penguasa Jepang yang selanjutnya diserahkan kepada Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (yang didirikan oleh penguasa Jepang) pada tanggal 9 Agustus 1945 dengan Soekarno sebagai ketua dan Moh. Hatta sebagai Wakil Ketua. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia terdiri dari 21 (dua puluh satu) orang anggota.<sup>52</sup>

Panitia bersidang kembali pada tanggal 18 Agustus 1945 sehari sesudah Proklamasi Kemerdekaan 1945. Pada sidang tersebut keanggotaan ditambah dengan 6 orang menjadi 27 orang dibahas rancangan konstitusi. 16 orang dari 27 orang adalah anggota Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup>*Ibid.*, hal 3

<sup>52</sup>*Ibid.*.,hal. 4

<sup>53</sup>*Ibid.*, hal. 6

Setelah rancangan konstitusi dibahas lebih kurang selama 2 (dua) jam oleh panitia persiapan Kemerdekaan Indonesia disahkan menjadi Undang-Undang Dasar Negara (yang kemudian dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, disingkat UUD 1945).<sup>54</sup>

Naskah UUD 1945 yang baru saja disahkan tersebut kemudian dimuat dimuat dalam berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 tanggal 15 Februari 1946.

Karena anggota pembuat Undang-Undang Dasar merasa belum bisa membuat Undang-Undang Dasar yang baik karena waktu yang singkat dan sikap hati-hati dari para pembuat Undang-Undang maka diaturlah dalam ayat 2 (dua) Aturan Tambahan UUD 1945 yang menetapkan bahwa “dalam enam bulan setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar”, Pemerintah Republik Indonesia pada tahun 1946 menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota-anggota majelis permusyawaratan rakyat.

Namun pembentukan Majelis Permusyawaratan rakyat tidak dapat segera terwujud, karena Republik Indonesia sibuk terlibat dalam peperangan dengan Belanda yang ingin kembali menguasai wilayah Indonesia. Perang menegakkan Kemerdekaan Indonesia ini berlangsung dari tahun 1945 sampai 1949 yang pada akhirnya nanti republik Indonesia menyerah untuk sementara dengan mengikuti kemauan belanda untuk membentuk negara federal.

### **3.2. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat**

Sekalipun bangsa Indonesia telah menyatakan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, namun sebagai salah satu anggota sekutu yang memenangkan perang Dunia II, belanda tetap berpendirian sebagai penguasa wilayah Indonesia (Dahulu Hindia Belanda) yang dalam perang dunia II diduduki oleh bala tentara Jepang. Untuk mewujudkan cita-citanya, belanda membentuk “Pemerintahan” dalam bagian-bagian tertentu diwilayah Negara Republik

---

<sup>54</sup>*Ibid* .,hal. 6

Indonesia, sebagai bagian-bagian dalam Negara Federal/Republik Indonesia Serikat, Negara yang ada dalam pikiran Belanda.<sup>55</sup>

Bersamaan dengan itu Belanda juga terus berusaha keras untuk selalu dapat mempersempit daerah kekuasaan Negara Republik Indonesia, bahkan apabila mungkin akan dimusnahkan sama sekali, hal ini terbukti dengan adanya penyerbuan-penyerbuan Belanda yang oleh pihak kita dikenal dengan agresi I (pada tahun 1947) dan agresi II (pada tahun 1948).

Dengan adanya Agresi II ini hampir semua kota-kota besar di Indonesia telah dapat diduduki oleh Belanda, termasuk pula kota Yogyakarta pada waktu itu adalah merupakan Ibukota Republik Indonesia yaitu pada tanggal 19 Agustus 1948, padahal didalam “persetujuan Renville” yang diadakan pada tanggal 17 Januari 1948 oleh pihak Belanda sendiri telah diakui wilayah Republik Indonesia Indonesia, disini terlihat bahwa Belanda berusaha dengan berbagai cara untuk dapat menguasai Republik Indonesia kembali meskipun dengan melanggar persetujuan Renville yang telah disetujuinya.

Walaupun hampir semua kota-kota dapat diduduki oleh Belanda ternyata hasilnya adalah tetap saja tidak menguntungkan pihak Belanda. Semangat perjuangan bangsa Indonesia tidak malahan menjadi padam, sebaliknya semakin menjadi berkobar-kobar. Semangat berkobar untuk melawan Belanda yang ingin menguasai Republik Indonesia kembali. Meskipun dilihat daripada alat persenjataannya jauh perbedaannya, tetapi didalam menghadapi kemurkaan dan kelicikan pihak Belanda, Bangsa Indonesia tidak merasa gentar sedikitpun.

Melihat keadaan yang semakin mengkhawatirkan apalagi dampak perang dunia II masih terasa akhirnya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merasa perlu untuk ikut campur tangan menyelesaikan pertikaian ini, maka diusahakanlah adanya suatu Konperensi antara Negara Republik Indonesia dan Nederland. Dalam konferensi ini disertakan pula negara-negara bentukan Belanda tersebut diatas yang sementara itu telah tergabung di dalam suatu ikatan yang bernama “Byeenkomst voor Federal Overleg” (disingkat BFO) atau dengan bahasa Indonesia dapat juga disebut “Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal”.

---

<sup>55</sup>*Ibid.*, Hal 7

Konperensi ini kemudian dinamakan dengan “Konperensi Meja Bundar” (disingkat KMB) dilangsungkan di S’Gravenhage pada tanggal 2 Nopember 1945. Dalam konperensi terdapat tiga pihak yaitu : Republik Indonesia, BFO dan Nederland, dan dihadiri pula oleh sebuah komisi PBB untuk Indonesia.<sup>56</sup>

Dalam konperensi ini dihasilkan 3 buah persetujuan pokok yaitu persetujuan-persetujuan tentang :

- a) Didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat;
  - b) Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat (baca : “pemulihan kedaulatan” kepada Republik Indonesia Serikat);
  - c) Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda.
- Persetujuan pemulihan kedaulatan terdiri dari 3 persetujuan induk yaitu :
- 1) Piagam penyerahan Kedaulatan (baca: “pemulihan kedaulatan”);
  - 2) Statut Uni;
  - 3) Persetujuan perpindahan.<sup>57</sup>

Dengan berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat pada tanggal 27 Desember 1945, dengan konstitusi Republik Indonesia Serikat sebagai Undang-Undang Dasarnya, maka Negara Republik Indonesia hanya berstatus sebagai salah satu daripada “Negara Bagian” saja, dengan wilayah kekuasaan yaitu daerah yang disebut didalam persetujuan renville, sedangkan Undang-Undang Dasar 1945 sejak saat itu dengan sendirinya hanya berstatus sebagai Undang-Undang Dasar Negara Bagian Republik Indonesia.<sup>58</sup>

Pada tanggal 29 Oktober 1945 dalam pertemuan di Scheveningen, yang dilangsungkan oleh Delegasi Republik Indonesia dan Delegasi Pertemuan-pertemuan untuk Permusyawaratan Federal (Bijeenkomst van Federal Overleg, disingkat BFO) kedua delegasi itu telah membubuhkan tanda tangan paraf pada Piagam persetujuan, menyetujui Naskah Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang dilampirkan pada piagam tersebut.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup>*Ibid.*, hal. 62

<sup>57</sup>*Ibid.*., hal. 62

<sup>58</sup>*Ibid.*., hal. 63

<sup>59</sup> Marsono, *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan-Perubahannya 1999-2002*, (Jakarta: CV. Eka Jaya, 2002). hal 7

Atas pertimbangan tersebut oleh Pemerintah Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta telah ditetapkan Undang-Undang No. 11 Tahun 1949, tentang pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Selanjutnya pada hari Sabtu tanggal 29 Desember 1949 antara :

- a. Pihak pertama ; Delegasi Indonesia, dipimpin oleh Drs. Moh. Hatta sebagai Pimpinan Delegasi Indonesia.
- b. Pihak Kedua; Delegasi Pertemuan Untuk Permusyawaratan Federal.

Yang terdiri dari :

1. Utusan Kalimantan Barata;
2. Utusan Indonesia Timur;
3. Utusan Madura;
4. Utusan Bandjar;
5. Utusan Bangka;
6. Utusan Belitung;
7. Utusan Dayak Besar;
8. Utusan Jawa Tengah;
9. Utusan Jawa Timur;
10. Utusan Kalimantan Tenggara;
11. Utusan Kalimantan Tinur;
12. Utusan Pasundan;
13. Utusan Riau;
14. Utusan Sumatera Selatan; dan
15. Utusan Sumatera Timur;

Telah menyetujui naskah Undang-Undang Dasar Peralihan bernama Konstitusi Republik Indonesia Serikat.<sup>60</sup>

Perkataan “konstitusi” disini adalah dipergunakan dalam arti yang sama dengan “Undang-Undang Dasar”. Seperti halnya Undang-Undang Dasar Amerika Serikat juga dipergunakan istilah Konstitusi sebagaimana resminya. Lengkapnya

---

<sup>60</sup>*Ibid.*, Hal 8

Undang-Undang Dasar Amerika Serikat disebut: “The Constutution of The United States of America”.<sup>61</sup>

Dalam konsideran diatas disebutkan, bahwa konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah konstitusi sementara, oleh karenanya, dalam konstitusi itu telah disediakan suatu lembaga yang diberi kewenangan khusus dan bertugas membentuk konstitusi yang bersifat tetap . Lembaga dimaksud diberi nama “Konstituante”, sebagaimana disebut dalam bab V pasal 186, yaitu :

*“konstituante (siding pembuat konstitusi), bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi Sementara ini”.*<sup>62</sup>

Sama halnya pada saat pembentukan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sifat kesementaraannya ini, kiranya adalah disebabkan karena pembentuk Undang-Undang Dasar merasa dirinya belum representative untuk menetapkan sebuah Undang-Undang Dasar, selain daripada itu disadari pula bahwa pembikinan Undang-Undang Dasar ini adalah dilakukan dengan tergesa-gesa sekedar untuk segera dapat dibentuk memenuhi kebutuhan sehubungan akan dibentuknya Negara Federal. Itulah sebabnya maka menurut konstitusi Republik Indonesia Serikat itu sendiri, bahwa menurut rencananya dikemudian hari akan dibentuk sebuah badan konstituante yang bersama-sama pemerintah untuk menetapkan Undang-Undang Dasar yang baru sebagai Undang-Undang Dasar yang tetap, yaitu sebuah badan Konstituante yang pembentukannya kecuali lebih representatif tersedia pula waktu yang cukup untuk membikin sebuah Undang-Undang Dasar yang diperkirakan lebih sempurna.

Namun demikian, ketentuan pasal 186 itu tidak pernah digunakan, karena lembaga konstituante yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat sebagai anggota biasa serta ditambah anggota-anggota luar biasa belum terbentuk. Sungguhpun konstituante itu belum sempat dibentuk, perubahan konstitusi Republik Indonesia Serikat Sementara dapat dilakukan melalui ketentuan

---

<sup>61</sup>Joenarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta:Bumi Aksara, 1996), Hal 63

<sup>62</sup>Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 -2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Bogor:Ghalia Indonesia, 2004), hal 124

perubahan yang diatur dalam pasal 190-191 pada bagian I. perubahan melalui ketentuan bagian I ini pun sifatnya sementara.<sup>63</sup>

Hasil perundingan tersebut kemudian diumumkan secara resmi dalam keputusan presiden Republik Indonesia Serikat No. 48 Tahun 1950, tertanggal 31 Januari 1950, ditandatangani oleh Perdana Menteri Mohammad Hatta untuk Presiden Republik Indonesia Serikat,<sup>64</sup> yang memutuskan mengumumkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat ini dengan menempatkan dalam lembaran Negara Republik Indonesia Serikat. Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia.

Adapun anggota yang merupakan negara-negara bagian dari Republik Indonesia Serikat lainnya selain daripada Republik Indonesia menurut pasal 2 konstitusi Republik Indonesia Serikat ialah : Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan Termasuk Distrik Federal Jakarta, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur, dan Negara Sumatera Selatan.

### **3.3. Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat ke Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950**

Sebagaimana diketahui, mulai tanggal 27 Desember 1949, telah berdiri Negara Republik Indonesia Serikat. Namun, dalam jiwa para pendiri Negara dan pejuang, tetap berkobar semangat untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dicita-citakan dalam Undang-undang Dasar tahun 1945. Selain daripada itu keadaan-keadaan di daerah menjadi sulit untuk melaksanakan perintah dari pusat. Hal ini menyebabkan kewibawaan pemerintahan Negara Federal menjadi semakin berkurang di daerah.

Perjuangan para perintis kemerdekaan untuk mewujudkan Negara kesatuan tidak pudar, terbukti dari praktek pemerintahan, yang sebagian besar Negara bagian atau yang setingkat, telah bergabung dengan Republik Indonesia Yogyakarta, sebelum bulan Maret 1950, yang merupakan/ sebagai langkah awal

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hal 124

<sup>64</sup> *Ibid.*, hal 123

keluar dari Republik Indonesia Serikat menuju terwujudnya kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan mulai bergabungnya negara-negara federal ini mendorong para pejuang bangsa melakukan tindakan yaitu melakukan pengaturan baru dengan cara mengganti Konstitusi Republik Indonesia Serikat dengan Konstitusi Negara kesatuan.

Untuk mengatasi keadaan yang demikian ini pada akhirnya diadakan permusyawaratan yang diadakan antara Pemerintah Negara Republik Indonesia Serikat dan pemerintah Negara Republik Indonesia. Dalam permusyawaratan ini Pemerintah Republik Indonesia Serikat bertindak pula untuk mewakili Pemerintah Negara Indonesia Timur dan Pemerintah Negara Sumatera Timur.<sup>65</sup>

Akhirnya di dalam permusyawaratan ini dicapai suatu hasil keputusan bersama, yaitu persetujuan 19 Mei 1950 yang pada pokoknya disetujui dalam waktu yang sesingkat-singkatnya untuk bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan sebagai jelmaan daripada Negara Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, dan untuk itu akan diperlakukan sebuah Undang-Undang Dasar Sementara, yaitu dengan cara mengubah Konstitusi Republik Indonesia Serikat sedemikian rupa sehingga essentialia Undang-Undang Dasar 1945 yaitu antara lain pasal 27, pasal 29, dan pasal 33 ditambah dengan bagian-bagian yang baik dari konstitusi Republik Indonesia Serikat termasuk di dalamnya.

Untuk melaksanakan persetujuan tersebut, dibentuklah sebuah panitia bersama antara kedua pemerintah yang masing-masing diketuai oleh Prof. Mr. Soepomo untuk Republik Indonesia Serikat dan A. Halim untuk Republik Indonesia.<sup>66</sup> Yang bertugas untuk membuat Undang-Undang Sementara.

Setelah tercapai sebuah rencana ini, maka dengan sebuah pernyataan bersama tanggal 20 Juli 1950 disetujui rencana tersebut serta selekas-lekasnya disampaikan oleh pemerintah Republik Indonesia Serikat kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat, dan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada Badan Pekerja Komite Nasional Pusat untuk disahkan

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hal 70

<sup>66</sup> *Ibid.*, hal 71



sehingga sebelum tanggal 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan sudah dapat terbentuk.<sup>67</sup>

Kemudian dengan Undang-Undang Federal No. 7 tahun 1950 (LNRI tahun 1950 No. 56), ditetapkanlah perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara berdasar pasal 190, pasal 127a, dan pasal 191 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat.<sup>68</sup>

Dalam bagian konsiderans Undang-Undang tersebut antara lain dikemukakan :

“bahwa untuk melaksanakan kehendak rakyat akan bentuk Republik Kesatuan itu daerah-daerah bagian negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur telah menguasai pemerintah Republik Indonesia Serikat Sepenuhnya untuk bermusyawarah dengan Pemerintah daerah bagian Republik Indonesia;

Bahwa kini telah tercapai kata sepakat antara kedua belah pihak dalam permusyawaratan itu, sehingga untuk memenuhi kehendak rakyat tibalah waktunya untuk mengubah Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menurut kata sepakat yang telah tercapai itu menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Negara yang berbentuk Republik Kesatuan dengan nama Republik Indonesia.”<sup>69</sup>

Perubahan Konstitusi Republik Indonesia ke Undang-Undang Dasar Sementara 1950 itu mencakup dua hal perubahan yaitu mukaddimah dan bentuk Negara, yaitu dari bentuk Negara federal ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun telah terjadi perubahan bentuk Negara dan sistem pemerintahan, namun wilayah Negara Republik Indonesia masih tetap utuh.

Dalam pasal I undang-undang tersebut menentukan :

“Konstitusi Republik Indonesia Serikat diubah menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, sehingga naskahnya berbunyi sebagai berikut: (kemudian dimuat naskah selengkapnya Undang-Undang Dasar

---

<sup>67</sup>*Ibid* ., hal 71

<sup>68</sup>*Ibid*., hal 72

<sup>69</sup>*Ibid*., hal 72

Sementara ini, yaitu dari bagian Mukaddimah sampai dengan pasal penutup yaitu pasal 146)".<sup>70</sup>

Dalam pasal II Undang-undang tersebut menentukan tanggal mulai berlakunya "Undang-Undang Dasar Sementara" yaitu sebagai berikut :

- 1) Undang-undang tersebut Sementara Republik Indonesia ini mulai berlaku pada hari tanggal 17 Agustus 1950.
- 2) Jikalau dan sekedar sebelum saat yang tersebut dalam ayat (1) sudah dilakukan tindakan-tindakan untuk membentuk alat-alat perlengkapan Republik Indonesia, sekaliannya atas dasar ketentuan-ketentuan itu berlaku surut sampai pada hari tindakan-tindakan bersangkutan dilakukan.<sup>71</sup>

Dari bagian konsideran dan dari ketentuan-ketentuan pasal I dan pasal II tersebut diatas, maka mulai saat itu bergantilah bentuk susunan Negara Serikat menjadi bentuk susunan Negara Kesatuan. Pergantian ini dilakukan dengan jalan mengubah Konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-undang Dasar Sementara, sehingga mulai pada saat itu (tanggal 17 Agustus 1950) berlakulah bentuk susunan kesatuan ini dengan Undang-undang Dasar Sementara sebagai Undang-undang Dasarnya.

Dalam uraian tersebut diatas menjelaskan bahwa bentuk susunan negara federal dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat diubah menjadi bentuk susunan kesatuan yaitu dengan cara mengubah konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara, dan perubahan ini dilakukan dengan Undang-Undang Federal No. 7 tahun 1950 karena yang paling memungkinkan adalah menggunakan Undang-Undang Tersebut.

Kalau kita membandingkan isi (ketentuan-ketentuan) didalam kedua Undang-Undang Dasar tersebut ternyata bahwa yang terjadi sebenarnya adalah bukan perubahan semata-mata, apalagi mengingat perubahan tersebut tidak hanya sekedar mengubah ketentuan-ketentuannya saja, tetapi boleh dikatakan mengganti sama sekali baik mukaddimahnya maupun ketentuan-ketentuan dalam

---

<sup>70</sup>Joenarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), Hal 72

<sup>71</sup>*Ibid.*, hal 73

dalam tubuh Undang-Undang Dasar, bahkan lebih daripada itu ialah mengganti bentuk susunan daripada negaranya. Sehingga pada hakekatnya adalah penggantian daripada Konstitusi Republik Indonesia Serikat, hanya saja prosedurnya saja ditempuh prosedur perubahan, yaitu melalui pasal 190, pasal 127a, dan pasal 191 Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Cara ini adalah merupakan cara formal konstitusional yang dimungkinkan pada waktu itu. Sebab apabila ditempuh cara penggantian Undang-Undang Dasar sebagaimana yang ditentukan dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat, yaitu pasal 186 terang tidak akan mungkin dapat dilakukan.<sup>72</sup> Karena dalam pasal 186 Konstitusi Republik Indonesia Serikat menentukan, bahwa yang berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar ialah Konstituante bersama-sama dengan pemerintah

Pasal 190 Konstitusi Republik Indonesia Serikat menentukan bahwa untuk mengubah konstitusi Republik Indonesia Serikat harus dilakukan dengan Undang-Undang Federal. Dalam hal ini oleh karena ada dua macam undang-undang Federal yaitu undang-undang federal yang dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat (pasal 127a) dan jenis undang-undang yang kedua yaitu yang dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan saja tanpa senat (pasal 127b). oleh karena perubahan undang-undang dasar apalagi dalam hal ini menyangkut soal bentuk susunan daripada negaranya, maka sudah barang tentu harus dilakukan dengan undang-undang yang dimaksud dalam pasal 127a. dan untuk inilah maka kemudian dilakukan dengan Undang-Undang Federal No. 7 tahun 1950 (LN Republik Indonesia Serikat Tahun 1950 No. 56) nama lengkapnya ialah “Undang-Undang tentang perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara.”<sup>73</sup>

Seperti halnya dengan Undang-Undang Dasar yang sebelumnya, maka Undang-Undang Dasar Sementara adalah dimaksudkan untuk bersifat sementara. Sifat kesementaraannya dari undang-Undang Dasar ini dinyatakan secara tersurat

---

<sup>72</sup>*Ibid.*, hal 74

<sup>73</sup>*Ibid.*, hal 75

dalam nama resminya yaitu “Sementara”. Sehingga hal ini berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan konstitusi Republik Indonesia Serikat ternyata tidak dipergunakan istilah “Sementara” didalam nama resminya.

Selain daripada nama resminya di mana dipergunakan istilah “sementara”, sifat kesementaraannya ini dapat dilihat di dalam pasal 134 yang menentukan sebagai berikut:

*“Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar ini.”<sup>74</sup>*

Sama halnya dengan Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi Republik Indonesia Serikat, rupa-rupanya pembentuk Undang-Undang Dasar merasa dirinya belum lagi representatif untuk menetapkan sebuah Undang-Undang Dasar yang tetap, apalagi pemebntukan Undang-Undang Dasar ini adalah dilakukan sekedar untuk memenuhi kebutuhan akan perubahan dari bentuk susunan federal kedalam bentuk susunan kesatuan, sehingga dalam pembentukannya dilakukan dengan tergesa-gesa. Hal inilah yang menjadi dasar bahwa Undang-Undang Dasar Sementara dikemudian hari masih akan dibentuk sebuah Badan konstituante yang bersama-sama dengan pemerintah akan membuat sebuah Undang-Undang Dasar yang tetap, yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar sementara itu sendiri. Dengan demikian perubahan Undang-Undang Dasar ini dapat diserahkan kepada sebuah badan yang lebih representatif, yaitu dipilih melalui pemilihan umum. Selain itu juga mempunyai waktu yang cukup untuk membuat sebuah Undang-Undang Dasar yang dapat diperkirakan akan lebih sempurna.

Pengaturan baru untuk mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan cara mengubah Konstitusi Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, dilakukan oleh RIS dengan

- a. Memperhatikan Piagam Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia, (Yogyakarta) tanggal 19 Mei 1950, dan

---

<sup>74</sup>*Ibid.*, hal 80

- b. Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Serikat No. 7 Tahun 1950 berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950.

Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 menghendaki ditetapkannya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia oleh lembaga yang berwenang. Lembaga yang dimaksud adalah Lembaga Konstituante (Lembaga Pembuat Undang-Undang dasar) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum tahun 1955, saat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan berlaku kembali berdasarkan Dekrit Presiden 5 juli 1959.<sup>75</sup>

### **3.4. Perubahan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dengan Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959**

Konstituante dilantik oleh Presiden RI, pada tanggal 10 Nopember 1956, dengan amanat presiden yang berintikan “susunlah Konstitusi yang benar-benar Res publica” bersidang di Bandung. Dalam bab V pasal 134 sampai dengan pasal 137 diatur tentang konstituante (sidang pembuat Undang-undang dasar) ditentukan bahwa undang-undang dasar Negara ditetapkan oleh Konstituante bersama dengan presiden. Sidang yang berlangsung di Bandung tersebut sampai dengan Februari 1959, sebenarnya telah menghasilkan butir-butir materi yang akan disusun menjadi materi Undang-Undang Dasar Negara, namun karena satu dan lain hal maka belum bisa tersusun dalam format yang dikehendaki sampai akhirnya ditetapkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Untuk melakukan tugas Dewan Perwakilan Rakyat maka sebelum dapat dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat yang dimaksud dalam pasal 56, maka berdasar pasal 77 untuk pertama kali dibentuklah “Dewan Perwakilan Rakyat Sementara” yang terdiri dari gabungan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Serikat dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat. Sedangkan Senat dihapuskan, ini sehubungan bahwa didalam Negara Kesatuan (Undang-Undang Dasar Sementara) tidak mengenal senat.

---

<sup>75</sup> Marsono, *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan-Perubahannya 1999-2002*, (Jakarta: CV. Eka Jaya, 2002). Hal 10

Setelah itu pada bulan September 1955 diadakan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud didalam pasal 56. Demikian juga kemudian pada bulan Desember 1955 dapat diadakan pemilihan umum untuk anggota konstituante. Kedua-duanya dipilih berdasar kepada Undang-Undang No. 7 tahun 1953, yaitu “Undang-Undang tentang pemilihan umum untuk anggota konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat”.(LN tahun 1953 No. 2).<sup>76</sup>

Dalam masa tahun 1950-an di Indonesia terdapat banyak sekali partai-partai politik dengan garis-garis politik yang berbeda satu dengan yang lainnya. Pada tahun 1951 saja terdaftar di dalam buku “Kepartaian di Indonesia” terdaftar tidak kurang adri 27 partai politik baik itu partai besar atau partai kecil. Bahkan setelah pemilihan umum diadakan dalam badan konstituante terdapat 35 fraksi.<sup>77</sup>

Seperti diatas telah diuraikan banyaknya jumlah partai yang ada dengan adanya pemilihan umum jumlah partai tidak semakin berkurang, tetapi malahan menjadi bertambah banyak. Akibatnya baik dari masa sebelum amupun sesudah pemilihan umum tradisi pergantian kabinet tidak pula menjadi semakin berkurang. Dari Kabinet Natsir (tahun 1950) sampai dengan tahun 1959 telah terjadi pergantian setidaknya 7 kabinet. Hal yang demikian ini tentu saja bukan suatu hal yang baik, sebab suatu program Kabinet biasanya belum lagi dapat tercapai sudah harus mengalami kejatuhannya, sehingga pembangunan Nasional, akan sangat terganggu. Satu-satunya cara untuk mengatasi soal itu perlu adanya stabilitas politik.

Bersamaan dengan itu, telah pula terbentuk Badan Konstituante hasil dari pemilihan umum 1955. Badan Konstituante ini, seperti dimuka sudah dijelaskan, maksudnya ialah untuk bersama-sama pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar yang tetap yang sedianya untk menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara. Pada mulanya dengan terbentuknya badan konstituante dapat diharap segera dihasilkan sebuah Undang-Undang Dasar yang dapat memberikan suatu sistem yang bisa membawakan stabilitas politik. Tetapi harapan ini ternyata

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, hal 87

<sup>77</sup> *Ibid.*, hal 187

tinggal harapan saja karena konstituante tidak pernah berhasil membentuk suatu Undang-Undang Dasar.

Setelah badan Konstituante ini bersidang kira-kira 2 ½ tahun lamanya ternyata belum pula dapat menghasilkan sebuah Undang-Undang Dasar. Perbedaan pendapat di dalam konstituante sangat sulit untuk dikompromikan. Sementara itu pertentangan pendapat diantara partai-partai politik terjadi tidak hanya didalam badan konstituante dan di dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan badan-badan perwakilan lain-lainnya, tetapi juga didalam badan-badan pemerintahan. Bahkan yang lebih mengkhawatirkan adalah pertentangan-pertentangan ini meluas di dalam badan-badan swasta dan malahan dikalangan masyarakat luas.

Untuk mengatasi keadaan ini maka pemerintah mencari solusi untuk mengatasinya sehingga muncullah ide untuk melaksanakan “Demokrasi Terpimpin,” yaitu suatu demokrasi yang dianggap sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang dibedakan dengan demokrasi-Liberal yang selama ini dilaksanakan oleh bangsa Indonesia dengan bersumber kepada Undang-Undang Dasar Sementara.

Untuk melaksanakan demokrasi terpimpin ini tidak mungkin lagi dipertahankan Undang-Undang Dasar Sementara karena sistemnya berbeda yaitu mempergunakan asas Demokrasi-Liberal (Demokrasi Barat). Sehingga Undang-Undang Dasar ini harus segera diganti.

Oleh karena itu Pemerintah (pada waktu itu kabinet Karya) didalam sidangnya pada tanggal 10 Pebruari 1959 mengambil suatu keputusan untuk melaksanakan Idea Demokrasi Terpimpinan yaitu dengan cara kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 dianggap cukup mampu untuk dijadikan dasar bekerja melaksanakan Demokrasi Terpimpin. Putusan Dewan Menteri tanggal 19 Pebruari 1959 ini bernama: “Putusan Dewan Menteri Mengenai pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali ke Undang-Undang Dasar 1945.”<sup>78</sup>

Prosedur “kembali ke Undang-Undang Dasar 1945” dilakukan secara konstitusional dan ditetapkan oleh Dewan Menteri sebagai berikut:

---

<sup>78</sup>*Ibid.*, Hal 90

- 1) Setelah terdapat kata sepakat antar presiden dan Dewan Menteri, maka pemerintah minta supaya diakan sidang pleno konstituante
- 2) Atas nama Pemerintah disampaikan oleh presiden amanat berdasarkan pasal 134 Undang-Undang Dasar Sementara kepada konstituante yang berisi anjuran supaya Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan.
- 3) Jika anjuran itu diterima oleh konstituante, maka pemerintah atas dasar pasal 137 Undang-Undang Dasar Sementara “mengumumkan dengan keluhuran itu dilakukan dengan suatu Piagam yang ditandatangani dalam suatu sidang pleno Konstituante di Bandung oleh Presiden, para Menteri dan para anggota Konstituante. Piagam Bandung itu diantaranya memuat ketentuan-ketentuan :
  - a) Tentang adanya Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945.
  - b) Bahwa segala ahasil Konstituante yang telah diserahkan kepada Pemerintah.
  - c) Bahwa Pemerintah segera membentuk suatu Panitia Negara untuk meninjau segala peraturan-peraturan hukum yang berlaku sampai sekarang dan badan-badan kenegaraan yang ada sampai sekarang guna disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar 1945.
  - d) Tentang berlakunya Undang-Undang Daar Negara Kesatuan Republik Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sejak penandatanganan Piagam Bandung.
- 1) Dengan ditetapkannya Undang-Udnang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintah menurut Undang-Undang Dasar tersebut, sehingga kabinet Karya harus mengembalikan portofolionya kepada Presiden, yang mengangkat menteri-menteri menurut pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Kabinet Karya menyiapkan rancangan Undang-Undang Kepartaian dan rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum 1953, untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sekarang, yang berjalan terus sampai terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat baru sebagai hasil pemilihan umum.



- 3) Baru sesudah pemilihan umum selesai, maka kepada DPR baru diajukan rancangan-rancangan Undang-Undang tentang :
  - a) Pembentukan Dewan Pertimbangan Agung, dengan beranggota juga wakil-wakil golongan fungsional.
  - b) Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan (=golongan fungsional).
- 4) Selanjutnya dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan menurut pasal 6 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>79</sup>

Bab I terdiri dari 10 pokok pikiran dan ternyata memuat alasan-alasan mengapa dipilih Undang-Undang Dasar 1945 sebagai jalan untuk melaksanakan ide Demokrasi Terpimpin.<sup>80</sup>

Bab II ialah dapat dilihat tentang cara (prosedur)-nya bagaimana menurut idea Dewan Menteri didalam nanti akan memperlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Inti daripada prosedur ini bahwa kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 akan ditempuh dengan cara “konstitusional”. Yaitu akan ditempuh melalui prosedur yang berlaku menurut ketentuan-ketentuan ketatanegaraan yang ada pada waktu itu, yaitu tentang cara menetapkan Undang-Undang Dasar beserta dengan pengundangannya.

Oleh karena itu pada waktu itu tentang penetapan Undang-Undang Dasar diatur dalam pasal 134 Undang-Undang Dasar Sementara, dan pengundangannya dalam pasal 137 ayat (3) Undang-Undang Dasar Sementara, maka prosedur kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 menurut Bab II Keputusan Dewan Menteri ini akan dilakukan pula melalui kedua pasal tersebut.

Pasal 134 Undang-Undang Sementara menentukan :

*“Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang Undang-Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Udnang Dasar Sementara ini.”*

---

<sup>79</sup>Ibid. Hal 92-93

<sup>80</sup>Ibid. Hal 96

Pasal 137 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara menentukan :

*Apabila konstituante sudah menerima rancangan Undang-Undang Dasar, maka dikirimkannya rancangan itu kepada Presiden untuk diusahakan oleh Pemerintah. Pemerintah harus mengesahkan rancangan itu dengan segera. Pemerintah mengumumkan Undang-Undang Dasar itu dengan keluhuran.*<sup>81</sup>

Untuk memenuhi kedua pasal tersebut di atas maka di Bab II, khususnya tentang menetapkan Undang-Undang Dasar, oleh karena disini yang berwenang ialah Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah, maka untuk dapat melaksanakan cara konstitusional ini akan ditempuh pula bersama-sama dengan konstituante, yaitu caranya adalah sebagai berikut :

Setelah ada kesepakatan antara Presiden dan Dewan Menteri, maka pemerintah akan meminta supaya segera diadakan sidang pleno Konstituante. Yang mana didalam sidang pleno tersebut, atas nama pemerintah berdasar pasal 134, disampaikan sebuah amanat oleh presiden yang berisi “anjuran” untuk menetapkan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan apabila anjuran ini nanti telah diterima oleh konstituante maka Undang-Undang Dasar 1945 akan diumumkan melalui pasal 137 yang pada pokoknya akan dilakukan dengan cara keluhuran.

Untuk merealisasikan Keputusan Dewan Menteri tersebut diatas, maka kemudian Pemerintah meminta diadakannya sidang pleno Konstituante. Sidang pleno ini ternyata kemudian diadakan pada tanggal 22 April 1959. Didalam sidang pleno ini, presiden Sukarno, atas nama pemerintah, memberikan amanatnya yang berisi anjuran kepada konstituante untuk menerima berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Amanat ini dikenal dengan judul “Res Publica, sekali lagi Res Publica”.<sup>82</sup>

Dalam amanat ini dikemukakan serta dijelaskan tentang keputusan Dewan Menteri tanggal 19 Februari 1959, yaitu menjelaskan masing-masing bab keputusan tersebut. Diantara penjelasan-penjelasan tersebut salah satunya adalah menjelaskan pula tentang “Definisi Pemerintah tentang Demokrasi Terpimpin”,

---

<sup>81</sup>*Ibid.*, Hal 96

<sup>82</sup>*Ibid.*, Hal 98

yaitu sehubungan pada waktu menjelaskan Pokok pikiran No. 3 dari Bab I Keputusan Dewan Menteri.

Setelah melalui berbagai-bagai macam panangan umum/pembahasan, maka akhirnya diadakanlah pemungutan suara mengenai penerimaan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi dari hasil pemungutan suara ini ternyata tidak dapat menghasilkan jumlah suara yang diperlukan.<sup>83</sup> Dari ketiga kali pemungutan suara yang diadakan secara berturut-turut, diman dua kali dengan secara tertutup (rahasia) dan yang ketiga dengan suara terbuka, ternyata jumlah suara yang diperlukan belum mencapai hasil jumlah suar yang diperlukan, yaitu 2/3 jumlah suara yang hadir.

Keadaan yang demikian ini sudah barang tentu menimbulkan keadaan ketatnegeraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa serta menghambat untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, maka untuk mengatasi keadaan tersebut diatas presiden/panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan sebuah dekrit.

### **3.5. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002**

Perubahan Undang-Undang Dasar diatur dalam pasal 37, dalam 2 (dua) ayat sebagai berikut :

- (1) Untuk merubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Dalam penjelasan pasal 37 ditegaskan “telah jelas”.

Pemerintahan Orde Baru yang ditandai dengan lahirnya Surat Perintah Presiden tanggal 11 Maret 1966 bermaksud melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen dengan melaksanakan koreksi total atas penyelewengan-penyelewengan terhadap Undang-undang Dasar 1945.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, Hal 98

<sup>84</sup> Jazim Hamidi, dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Jakarta; Prestasi Pustaka Publisher, 2008), hal. 14

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang oleh UUD 1945 diberi wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar, pada tanggal 22 Maret 1978 dengan ketetapan MPR No. I/MPR/1978. Pasal 115 menyatakan pendiriannya sebagai berikut : “Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekwen”.<sup>85</sup>

Pendirian dari majelis permusyawaratan Rakyat untuk tidak mengubah UUD 1945 dipertegas lagi dengan mengeluarkan ketetapan MPR No.I/MPR/1983 jo. No.IV/MPR/1983 tentang Referendum, didalam referendum tersebut antara lain menetapkan bahwa referendum menjadi syarat apabila ada kehendak mengubah Undang-Undang Dasar, yaitu antara lain menetapkan bahwa jika ada kehendak mengubah UUD harus dilaksanakan dengan Referendum. Berdasar ketetapan No.IV/MPR/1983 dimaksud telah ditetapkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Pada tahun 1997 Indonesia dilanda krisis yang memuncak disebabkan oleh perilaku penyelenggara Pemerintahan dan pihak-pihak lain, serta penilaian bahwa UUD 1945 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga UUD 1945 tersebut perlu diubah. Atas pertimbangan antara lain bahwa dalam pasal 37 UUD 1945 telah ditentukan secara jelas prosedur untuk mengubah UUD 1945, akhirnya untuk dapat melakukan perubahan undang-Undang Dasar terlebih dahulu dengan mencabut Ketetapan No.IVMPR/1983 yaitu dengan mengeluarkan Ketetapan No. VIII/MPR/1998 ditetapkan Pencabutan Ketetapan No.IVMPR/1983. Hal ini mengakibatkan, Undang-Undang No.5 tahun 1985 tentang Referendum yang belum pernah dilaksanakan dicabut dengan Undang-Undang No. 6 tahun 1999.

---

<sup>85</sup>*Ibid.*, hal.14

## BAB 4

### DEMOKRASI PARTISIPATIF DALAM PROSES PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 TAHUN 1999 - 2002

Pemerintahan Orde Baru yang ditandai dengan lahirnya Surat Perintah Presiden tanggal 11 Maret 1966 bermaksud melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen dengan melaksanakan koreksi total atas penyelewengan-penyelewengan terhadap Undang-undang Dasar 1945.<sup>86</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang oleh UUD 1945 diberi wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar, pada tanggal 22 Maret 1978 dengan ketetapan MPR No. I/MPR/1978. Pasal 115 menyatakan pendiriannya sebagai berikut : “Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekwen”.<sup>87</sup>

Pendirian dari majelis permusyawaratan Rakyat untuk tidak mengubah UUD 1945 dipertegas lagi dengan mengeluarkan ketetapan MPR No.I/MPR/1983 jo. No.IV/MPR/1983 tentang Referendum, didalam referendum tersebut antara lain menetapkan bahwa referendum menjadi syarat apabila ada kehendak mengubah Undang-Undang Dasar, yaitu antara lain menetapkan bahwa jika ada kehendak mengubah UUD harus dilaksanakan dengan Referendum. Berdasar ketetapan No.IV/MPR/1983 dimaksud telah ditetapkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Pada tahun 1997 Indonesia dilanda krisis yang memuncak disebabkan oleh perilaku penyelenggara Pemerintahan dan pihak-pihak lain, serta penilaian bahwa UUD 1945 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga UUD 1945 tersebut perlu diubah. Atas pertimbangan antara lain bahwa dalam pasal 37 UUD 1945 telah ditentukan secara jelas prosedur untuk mengubah UUD 1945, akhirnya untuk dapat melakukan perubahan undang-Undang Dasar terlebih dahulu dengan mencabut Ketetapan No.IVMPR/1983 yaitu dengan mengeluarkan Ketetapan No.

---

<sup>86</sup> Jazim Hamidi, dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Jakarta;Prestasi Pustaka Publisher,2008), hal.14

<sup>87</sup> *Ibid.*, hal.14

VIII/MPR/1998 ditetapkan Pencabutan Ketetapan No.IVMPR/1983. Hal ini mengakibatkan, Undang-Undang No.5 tahun 1985 tentang Referendum yang belum pernah dilaksanakan dicabut dengan Undang-Undang No. 6 tahun 1999.

Setelah menelaah, mempelajari, dan mempertimbangkan dengan seksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan Negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasar pasal 37 UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat akhirnya berketetapan hati untuk menetapkan :

- a. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah Perubahan ini merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut diputuskan dalam rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat ke-12, tanggal 19 Oktober 1999 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, 19 Oktober 1999.
- b. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000.
- c. Perubahan ketiga Undang-Undang dasar Negara 1945. Naskah perubahan tersebut merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Perubahan tersebut diputuskan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-7 (lanjutan 2) tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, 9 November 2001.
- d. Perubahan ke-empat Undang-Undang Dasar Negara 1945, Naskah perubahan tersebut merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, 10 Agustus 2002.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup>*Ibid.*, hal.14

#### 4.1. Sistem Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999-2002

Sebelum membahas mengenai demokrasi partisipatif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002 maka terlebih dahulu marilah kita melihat system perubahan konstitusi yang dipakai oleh bangsa Indonesia dalam melaksanakan perubahan tersebut.

Sebagaimana kita ketahui bahwa diberbagai Negara, mengenal dua system perubahan Undang-Undang dasar kedua system perubahan tersebut adalah *renewel* (pembaharuan) yaitu suatu sistem perubahan konstitusi dimana suatu konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan dan *amandement* (perubahan) yaitu suatu sistem perubahan (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya.

Berdasarkan sistem perubahan konstitusi tersebut diatas apabila dinilai dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang dilakukan pada tahun 1999 – 2002 maka dapat dikatakan bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang dilakukan pada tahun 1999 – 2002 adalah mengikuti sistem *amandement* (perubahan). Pemakaian sistem perubahan secara amandement terlihat jelas dari beberapa hal berikut ini :

- 1) Perubahan Undang-Undang dilakukan terhadap pasal perpasal sehingga Undang-Undang Dasar sebelum perubahan dengan Undang-Undang sesudah perubahan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.
- 2) Meski Tim Ahli dan masyarakat sudah banyak menyampaikan usul dan saran-sarannya, MPR tetap bersikukuh menyatakan bahwa pihaknya hanya mengamandemen UUD 1945, di sepanjang proses pembahasan Perubahan Ketiga. Tetapi, J.E. Sahetapy (PDIP) beranggapan bahwa tampak jelas MPR sudah mengubah semua pasal asli yang ada, sehingga tidak mungkin MPR benar-benar bisa mengklaim bahwa pihaknya tidak membuat konstitusi baru.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup>*Ibid. hal 282*

#### 4.2. Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999-2002

Selanjutnya, sebelum membahas tentang demokrasi partisipatif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002 maka alangkah baiknya apabila kita mengetahui juga prosedur perubahan yang dipakai didalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002 sebagai data yang akan melengkapi penelitian ini. Dalam meneliti prosedur perubahan yang dipakai didalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002 skripsi ini akan memakai dua teori yaitu teori perubahan Undang-Undang Dasar dari K.C. Wheare dan teori perubahan Undang-Undang Dasar dari C.F. Strong sebagai berikut :

##### 1. Perubahan Undang-Undang Dasar menurut K.C. Wheare

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1999 – 2002 kalau diteliti berdasarkan teori perubahan Undang-Undang Dasar yang dikemukakan oleh K.C. Wheare dimana K.C. Wheare mengemukakan ada empat macam cara, yaitu melalui :

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary force*)
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*);
3. Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*);
4. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and Convention*)<sup>90</sup>

Maka dapat disimpulkan bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang dilakukan pada tahun 1999 – 2002 adalah memakai dua prosedur yaitu

prosedur yang pertama adalah : “Perubahan karena beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary force*)” hal ini terbukti dengan tekad Pemerintahan Orde Baru yang bermaksud melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen dan didukung oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang oleh UUD 1945 diberi wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar, pada

---

<sup>90</sup> Dahlan Thaib *et al. Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999), hal 68



tanggal 22 Maret 1978 dengan ketetapan MPR No. I/MPR/1978. Pasal 115 menyatakan pendiriannya sebagai berikut :

“Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekwen”.<sup>91</sup>

Pendirian dari majelis permusyawaratan Rakyat untuk tidak mengubah UUD 1945 dipertegas lagi dengan mengeluarkan ketetapan MPR No.I/MPR/1983 jo. No.IV/MPR/1983 tentang Referendum, didalam referendum tersebut antara lain menetapkan bahwa referendum menjadi syarat apabila ada kehendak mengubah Undang-Undang Dasar, yaitu antara lain menetapkan bahwa jika ada kehendak mengubah UUD harus dilaksanakan dengan Referendum. Berdasar ketetapan No.IV/MPR/1983 dimaksud telah ditetapkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Pada tahun 1997 Indonesia dilanda krisis yang memuncak disebabkan oleh perilaku penyelenggara Pemerintahan dan pihak-pihak lain, serta penilaian bahwa UUD 1945 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga UUD 1945 tersebut perlu diubah. Atas pertimbangan antara lain bahwa dalam pasal 37 UUD 1945 telah ditentukan secara jelas prosedur untuk mengubah UUD 1945, akhirnya untuk dapat melakukan perubahan undang-Undang Dasar terlebih dahulu dengan mencabut Ketetapan No.IVMPR/1983 yaitu dengan mengeluarkan Ketetapan No. VIII/MPR/1998 ditetapkan Pencabutan Ketetapan No.IVMPR/1983. Hal ini mengakibatkan, Undang-Undang No.5 tahun 1985 tentang Referendum yang belum pernah dilaksanakan dicabut dengan Undang-Undang No. 6 tahun 1999.

Prosedur yang kedua adalah Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*), hal ini dapat dibuktikan dengan prosedur dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang dilakukan pada tahun 1999 – 2002 adalah didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang beralaku yaitu pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang berbunyi sebagai berikut :

---

<sup>91</sup>*Ibid.*, hal.14

- (1) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan rakyat harus hadir
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.<sup>92</sup>

Namun cukup disayangkan didalam pengaturan tersebut terlalu singkat sehingga tidak mengatur syarat untuk dapat dilakukannya suatu perubahan.

## 2. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menurut C.F. Strong

Selanjutnya Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1999 – 2002 apabila diteliti berdasarkan teori perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dikemukakan oleh C.F. Strong yang mana C.F. Strong mengemukakan bahwa, prosedur perubahan konstitusi-konstitusi ada empat macam cara perubahan, yaitu :

1. Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislative, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum;
3. Perubahan konstitusi dan ini berlaku dalam Negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah Negara-negara bagian.
4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga Negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.<sup>93</sup>

Maka dapat disimpulkan bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang dilakukan pada tahun 1999 – 2002 adalah mengikuti prosedur yang pertama yaitu : “Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislative”, dimana perubahan tersebut dilakukan oleh Majelis permusyawaratan Rakyat sebagai perwakilan rakyat yang dihasilkan melalui pemilihan umum tahun 1999.

---

<sup>92</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, pasal 37(sebelum perubahan)

<sup>93</sup>Dahlan Thaib *et al. Teori dan Hukum Konstitusi*,(Jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 1999), hal 49

Lebih lanjut C.F. Strong menjelaskan bahwa perubahan konstitusi yang pertama yakni melalui lembaga legislatif ini, terjadi melalui tiga macam kemungkinan.

1. Kemungkinan pertama, untuk mengubah konstitusi adalah sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu, hal ini disebut kuorum, umpamanya sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah anggotapemegang kekuasaan legislatif harus hadir. Keputusan untuk merubah konstitusi tersebut adalah sah, apabila disetujui oleh umpamanya sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.
2. Kemungkinan kedua, lembaga perwakilan rakyat harus dibubarkan dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum. Lembaga perwakilan rakyat yang diperbarui inilah yang kemudian melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi.
3. Kemungkinan ketiga, dan ini terjadi dan berlaku dalam system dua kamar bahwa untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan siding gabungan. Sidang gabungan inilah –dengan syarat-syarat seperti dalam cara kesatu- yang berwenang mengubah konstitusi.

Berdasarkan penjelasan lebih lanjut oleh C.F. Strong maka dapat diambil kesimpulan bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang dilakukan pada tahun 1999 – 2002 adalah mengikuti prosedur yang pertama yaitu : “Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislative” yaitu dengan memakai kemungkinan yang pertama dimana “untuk mengubah konstitusi adalah sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu, hal ini disebut kuorum, umpamanya sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah anggota pemegang kekuasaan legislatif harus hadir. Keputusan untuk merubah konstitusi tersebut adalah sah, apabila disetujui oleh umpamanya sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

### **3) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menurut UUD Tahun 1945**

Perubahan Undang-Undang Dasar menurut UUD Tahun 1945 adalah didasarkan kepada pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945. Apabila diteliti dalam

proses perubahan Undang-Undang dasar 1945 tahun 1999 – 2002 adalah memakai dasar hukum sebagaimana diatur didalam pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

- (1) *Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan rakyat harus hadir*
- (2) *Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.*<sup>94</sup>

Bisa dipastikan bahwa perubahan tersebut adalah memakai dasar pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 karena pada saat itu peraturan yang mengatur tentang perubahan Undang-Undang Dasar adalah hanya pasal 37 tersebut. Selain itu kepastian ini juga didapat bahwa perubahan tersebut dilakukan secara konstitusional sehingga berdasarkan peraturan yang ada yakni pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945. Namun yang perlu menjadi koreksi adalah pasal 37 ini tidak secara spesifik mengatur bagaimana syarat untuk dapat dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar, karena didalam pasal 37 tersebut hanya mengatur prosedur atau mekanisme secara global tanpa memberikan perincian lebih lanjut tentang bagaimana pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

#### **4.3. Demokrasi Partisipatif dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999-2002**

##### **4.3.1. Demokrasi partisipatif**

Untuk meneliti pelaksanaan demokrasi partisipatif dalam proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999-2002 dalam penelitian ini akan menerapkan teori demokrasi partisipatis yang dikemukakan oleh David Held sebagai berikut :

1. Yang menjadi Prinsip penilaian dalam demokrasi partisipatif adalah adanya : sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah masyarakat partisipatif, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan nilai politik, memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada formasi

---

<sup>94</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, pasal 37(sebelum perubahan)

warga negara yang berpengetahuan dan mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses pemerintah.

Prinsip penilaian demokrasi partisipatif bila dilihat dalam proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999-2002 adalah tampak kesesuaiannya yaitu proses perubahan undang-Undang tersebut dilatarbelakangi oleh krisis ekonomi pada tahun 1998 yang diikuti oleh gelombang partisipasi masyarakat secara besar-besaran yaitu dalam bentuk unjuk rasa dan gelombang demonstrasi yang terjadi hampir diseluruh wilayah Indonesia. Partisipasi masyarakat tersebut salah satunya adalah menuntut diturunkannya presiden soeharto dan menuntut adanya reformasi.

2. Ciri utama dari demokrasi Partisipatif adalah partisipasi langsung warga negara, reorganisasi sistem partai, operasi partai-partai partisipatif, pemeliharaan sistem institusional yang terbuka.

Ciri demokrasi partisipatif berupa:

- 1) partisipasi langsung ini juga dapat dilihat pada proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999-2002 yaitu masyarakat menyampaikan aspirasinya baik secara langsung melalui dengar pendapat dengan wakil rakyat yang duduk di parlemen, Kunjungan kerja wakil rakyat ke daerah-daerah, serta pemanggilan tim ahli yang secara intensif diharapkan memberikan sumbangan pemikiran-pemikirannya demi untuk dapat memberikan masukan terhadap proses perubahan Undang-Undang dasar sehingga Undang-Undang dasar tersebut yang sesuai dengan kondisi dan keadaan masyarakat saat ini. Selain aspirasi yang bersifat mendukung, ternyata masih banyak juga juga aspirasi yang bersifat menolak diadakannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Salah satunya adalah Gerakan menolak proses perubahan yang terjadi dalam kurun waktu September 2000 hingga November 2001 yaitu pada proses perubahan yang ketiga. Aspirasi tersebut adalah menyuarakan kata hati mereka dimana sebagian para wakil rakyat masih ada yang merasa belum yakin atas

perubahan yang telah terjadi sehingga mereka masih mengharapkan adanya penolakan terhadap proses perubahan.

- 2) Reorganisasi sistem partai ditunjukkan dengan partai-partai mulai memperbaiki sistem kepartaiannya dimana system kepartaian harus menyesuaikan dengan keinginan rakyat yang gencar-genacarnya menyuarakan reformasi. Sehingga pada saat ini muncullah banyak partai yang pro reformasi dan mengataskan reformasi sebagai perjuangan partainya. Selain berbenah diri menyesuaikan dengan para konstituennya para partai politik juga mengadakan perbaikan internal partainya yaitu untuk mempersiapkan diri menyongsong pemilu yang akan datang yaitu pemilu tahun 2009 karena bagaimanapun juga partai harus mempunyai strategi tersendiri demi untuk tetap dapat bertahan sebagai partai peserta pemilu tahun 2009.

- 3) Operasi partai-partai partisipatif ditunjukkan dengan banyak didirikannya posko-posko partai yang menjadi tempat menampung aspirasi warga masyarakat secara luas. Dengan adanya pemilihan langsung memaksa para kandidat calon wakil rakyat dan partai-partai banyak mendirikan posko-posko partai yang berfungsi untuk mempermudah penjangkauan aspirasi dari rakyat.

Selain berbentuk pendirian posko-posko, operasi partai-partai partisipatif ditunjukkan dengan menggelar posko-posko partai pada saat terjadi bencana alam atau keadaan darurat yang membutuhkan penangan secara cepat. Posko ini dimaksudkan untuk memberikan bantuan kepada masyarakat yang telah terkena musibah karena keadaan darurat.

Pendirian posko-posko partai selain untuk aspirasi juga difungsikan juga sebagai ajang promosi suatu partai untuk menarik kader atau suara rakyat dalam pemilihan-pemilihan yang ada.

- 4) Pemeliharaan Sistem institusional yang terbuka ditunjukkan dengan proses pelaksanaan operasional lembaga kenegaraan yang dilakukan secara terbuka dan dibuka untuk umum, yaitu melalui transparansi data dan pengelolaan. Pada masa ini mulai digalakkan semangat transparansi oleh penyelenggara Negara sehingga rakyat dapat mengetahui apa saja

yang dilakukan oleh para penyelenggara Negara khususnya dalam hal keuangan. Hampir disetiap instansi pemerintah mulai membangun website guna memberikan informasi yang luas dan terbuka kepada masyarakat umum.

3. Syarat umum dari demokrasi Partisipatif adalah perbaikan langsung dasar sumberdaya yang buruk dari kelompok-kelompok sosial melalui distribusi ulang sumberdaya material, minimalisasi kekuasaan birokrasi yang tidak bertanggungjawab, sistem informasi terbuka, pemeriksaan ulang ketetapan perawatan anak.

1. Proses perubahn Undang-Undang Dasar 1945 didahului dengan adanya krisis ekonomi 1998 yang menyebabkan kehidupan masyarakat semakin sulit dan jauh dari kata sejahtera, padahal disisi lain rakyat merasa bahwa Negara ini adalah Negara yang kaya akan sumber alam yang melimpah yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk membangun kesejahteraan bagi rakyat banyak. Namun pada kenyataannya kekayaan-kekayaan alam hanya dinikmati bagi sebagian orang saja sehingga menimbulkan kesenjangan social yang tinggi dimana mereka yang kaya makin kaya namun yang miskin malah tambah susah kehidupannya. Ditambah lagi dengan kenyataan telah habisnya sumberdaya alam seperti minyak bumi, gas, dan hutan yang semakin menipis keberadaannya padahal disisi lain hutang Negara untuk pembangunan juga semakin banyak jumlahnya. Berdasar dari hal inilah maka rakyat memprotes kebijakan-kebijakan pemerintah yang hanya membuat kaya dan sejahtera bagi sebagian orang saja. Tuntutan masyarakat ini untuk memperbaiki sumberdaya yang buruk dari kelompok-kelompok sosial melalui distribusi ulang sumberdaya material.

2. Kekayaan Negara yang hanya dinikmati sebagian orang saja adalah salah satunya disebabkan oleh birokrasi pemerintah yang tidak bertanggung jawab sehingga pemerintahan seolah-olah hanya milik para penguasa saja. Karena birokrasi yang tidak bertanggungjawab inilah maka system informasi terkesan ditutup-tutupi yang hanya terbatas untuk kalangan tertentu saja, sementara masyarakat luas yang tidak duduk dalam pemerintahan hanya melihatnya saja tanpa tahu apa yang sebenarnya terjadi didalam pemerintahan itu. Birokrasi yang tidak bertanggungjawab ini terlihat juga pada saat pengurusan administrasi

pemerintahan dimana kalau yang mengurus administrasi tersebut adalah orang-orang pemerintahan itu sendiri, atau kerabat mereka, atau teman mereka maka pengurusannya akan mudah dan tidak berbelit-belit. Namun kebalikannya apabila yang mengurus surat administrasi pemerintahan adalah orang biasa yang tidak mempunyai kedudukan atau bahkan tidak mempunyai kenalan orang yang mempunyai kedudukan maka proses pengurusannya akan lama dan berbelit-belit dan yang lebih parah lagi adalah dikenakan biaya pengurusan. Disinilah terlihat tidak bertanggungjawabnya birokrasi.

3. Setelah adanya reformasi maka mulailah disuarakan perwakilan rakyat dari kalangan perempuan, karena sedikitnya jumlah perempuan yang duduk di dewan perwakilan maka perlu kiranya diatur kembali tentang perwakilan anak, hal ini dimaksudkan agar partisipasi perempuan dalam parlemen semakin banyak karena tidak melulu mengurus anak saja di rumah.

Kiranya dengan uraian diatas tentang prinsip dasar, ciri utama dan syarat umum dari demokrasi partisipatif cukup memberikan pembuktian bahwa proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002 memakai system demokrasi partisipatif.

Selanjutnya untuk memberikan gambaran tentang peran dan partisipasi masyarakat dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999 – 2002 akan penulis jelaskan sebagai berikut :

Demokrasi partisipatif juga terlihat pada aspirasi masyarakat pada :

#### 1. Peran dan Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Pertama Konstitusi

Partisipasi masyarakat dalam proses perubahan pertama, dari segi kualitas, berjalan sangat baik. Sebelum dan selama Sidang Umum MPR 1999 berlangsung, partisipasi masyarakat mengalir dalam bentuk tuntutan besar-besaran yang disampaikan oleh masyarakat, terutama kalangan mahasiswa, untuk mengamandemen UUD 1945. Selain itu, transparansi dan keterbukaan rapat-rapat dan sidang-sidang MPR pun memainkan peran yang krusial. Sebagian besar pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama terbuka untuk umum. Bahkan beberapa rapat dalam Sidang Umum MPR 1999 disiarkan secara langsung di TVRI dan RRI, juga di beberapa stasiun TV dan radio milik swasta. Di samping media elektronik, media cetak juga meliput secara



rinci rapat-rapat dan sidang-sidang MPR, melalui suplemen-suplemen khusus.<sup>95</sup> Meskipun pada awalnya tidak ada komitmen yang kuat dari anggota dewan untuk menghadirkan partisipasi masyarakat karena mereka menganggap telah mengerti esensinya.

## 2. Peran dan Partisipasi Masyarakat Dalam Perubahan Kedua UUD 1945

Proses pembahasan Perubahan Kedua melibatkan lebih banyak orang ketimbang Perubahan Pertama. Salah satu faktor yang memungkinkan lebih luasnya partisipasi ini adalah lebih panjangnya waktu yang dialokasikan untuk membahas usulan-usulan Perubahan Kedua. Selain itu, PAH I juga telah menyadari bahwa keterlibatan publik adalah salah satu hal yang esensial guna mendongkrak legitimasi amandemen yang bersangkutan.

Theo L. Sambuaga (Golkar) berpendapat bahwa:

*...kita harus memaksimalkan rapat-rapat dengar-pendapat dengan masyarakat... Rapat-rapat konsultasi provinsi juga harus dioptimalkan untuk mendengar apa kehendak rakyat... Kita tidak boleh membatasi rapat-rapat [kita] hanya pada masalah-masalah prosedural atau teknis... Setelah mendengar pendapat masyarakat, barulah proses pembuatan rancangan [amandemen] ini bisa dimulai.<sup>96</sup>*

## 3. Peran dan Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Ketiga UUD 1945

Pada tahap-tahap awal rapat-rapatnya, PAH I mengunjungi beberapa provinsi. Tetapi, kunjungan-kunjungan ini dilakukan untuk menyebarluaskan kepada masyarakat hasil-hasil amandemen yang sudah dilakukan, dan bukan untuk meminta masukan-masukan untuk melakukan Perubahan Ketiga. Dalam kunjungan-kunjungan itu, para anggota PAH I sadar bahwa sebagian besar rakyat tidak tahu bahwa UUD 1945 sudah dua kali diamandemen. Pataniari Siahaan (PDIP) mengatakan bahwa, jangankan rakyat, anggota MPR pun banyak yang tidak paham substansi Perubahan Pertama dan Kedua.<sup>97</sup> Hal ini cukup dimengerti mengingat alotnya perdebatan yang terjadi dalam proses perubahan tersebut untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan golongan khususnya dalam hal posisi partainya dalam pemilu yang akan datang.

---

<sup>95</sup>*Ibid. hal 203*

<sup>96</sup>*Ibid. hal 239*

<sup>97</sup>*Ibid., hal 299*

#### 4. Peran dan Partisipasi Masyarakat Dalam Perubahan Keempat UUD 1945

Kalau dibandingkan dengan amandemen-amandemen sebelumnya, partisipasi publik dalam proses Perubahan Keempat lebih baik. Dalam persiapan Perubahan Keempat ini barulah masyarakat luas diberi peluang yang lebih besar untuk menyumbangkan tanggapannya terhadap draft amandemen. Hal ini dimungkinkan karena program-program penggalangan partisipasi publik dilaksanakan sebelum dan sesudah rapat-rapat PAH I. Jadwal kerja PAH I menunjukkan bahwa *public hearing* digelar sejak tanggal 29 Januari sampai dengan 6 Maret 2002. Semua *public hearing* itu kemudian diikuti dengan sebuah proses pembahasan, mulai 13 Maret sampai 23 Mei 2002.<sup>1394</sup> Lalu, sebelum draft final Perubahan Keempat digodok, pada tanggal 5 Juni hingga 24 Juli 2002, serentetan rapat dengar-pendapat lainnya digelar di beberapa provinsi.<sup>98</sup>

Pengaturan yang lebih baik atas program penggalangan partisipasi publik ini merupakan tindak lanjut dari PAH I atas kritik-kritik dari masyarakat luas terhadap miskinnya keterlibatan publik dalam proses amandemen-amandemen sebelumnya, hal ini juga sekaligus dadasari atas kesadaran akan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses perubahan tersebut.

---

<sup>98</sup>*Ibid.*, hal 348

## **BAB 5**

### **PENUTUP**

#### **4.1. KESIMPULAN**

Berdasarkan hal-hal yang telah penulis kemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka penulis dapat menarik kesimpulan, sebagai berikut:

1. Sejarah perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia mulai dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah maklumat pemerintah tanggal 14 Nopember 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 melalui dekrit Presiden serta Perubahan pertama, perubahan kedua, perubahan ketiga dan perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam kurun waktu antara 1999 – 2002 menunjukkan dinamisnya pemerintahan Republik Indonesia, dan dari sejarah tersebut terlihat bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia baru terjadi pada tahun 1999 – 2002 karena pada perubahan-perubahan sebelumnya merupakan bentuk penggantian dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Dari sejarah perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dapat terlihat betapa bangsa dan Negara kita telah kenyang akan pengalaman perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
2. Proses perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 pada tahun 1999 – 2002 memakai sistem demokrasi partisipatis dimana peran serta masyarakat sangat ditekankan sehingga dalam proses perubahan tersebut diikuti oleh banyak sekali partisipasi dari masyarakat baik itu partisipasi melalui pemanggilan Tim Ahli, Kunjungan Kerja para anggota Dewan, rapat dengar pendapat antara masyarakat dengan anggota dewan, seminar atau lokakarya serta melalui unjuk rasa dan demonstrasi. Partisipasi melalui unjuk rasa dan demonstrasi tujuannya bermacam-macam ada yang bertujuan mendukung perubahan Undang-Undang namun juga ada yang bertujuan menolak perubahan Undang-Undang. Namun terlepas dari baik tidaknya bentuk dan cara penyampaian aspirasi oleh rakyat tidak menjadi masalah karena begitulah demokrasi yang penuh dengan perbedaan.

#### 4.2. SARAN

1. Sebagai bangsa yang mendapatkan kemerdekaan dengan pengorbanan yang tidak sedikit baik penderitaan, airmata dan bahkan korban nyawa manusia yang jumlahnya tidak terhitung lagi harusnya dapat menempa kiat sebagai bangsa yang besar yang tidak pantang menyerah dan selalu berusaha keras memperjuangkan keamanan kemakmuran kesejahteraan dan kebahagiaan untuk kita bersama bangsa Indonesia bukan untuk golongan, kroni maupun partai politik tertentu.
2. Melihat sejarah perjalanan perjuangan bangsa Indonesia hanya dalam hal proses perubahan Undang-Undang Dasar sudah dapat memberikan gambaran yang sangat jelas sekali betapa menderitanya rakyat dan bangsa Indonesia ini yang sampai saat sekarang ini masih banyak masyarakat yang belum bisa merasakan nikmatnya kemerdekaan dengan masih banyaknya kemiskinan, pengangguran dan pendidikan yang hanya untuk kalangan tertentu saja. Kiranya melalui tulisan ini saya dapat membukakan mata para pejabat dan pemangku pemerintahan dimana di pundak merekalah masyarakat dan bangsa Indonesia menggantungkan hidupnya. Kiranya mereka dapat segera sadar untuk dapat melaksanakan tugas mereka dengan sebaik-baiknya untuk seluruh rakyat Indonesia bukan untuk golongan mereka saja. Sehingga berhentilah untuk memikirkan diri sendiri karena rakyat dibelakangmu sedang menunggu hasil kerjamu dan segeralah mulai bekerja untuk kepentingan bangsa dan negara.
3. Tidak dipungkiri bahwa demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang paling layak untuk dilakukan saat ini demi mewujudkan masyarakat adil makmur sejahtera lahir dan batin. Namun yang perlu digaris bawahi disini adalah demokrasi adalah sarana dan cara untuk mencapai tujuan nasional sehingga demokrasi itu sendiri bukanlah suatu tujuan dari bangsa dan negara sehingga kiranya para penyelenggara negara menyadari bahwa demokrasi bukan tujuan dari kehidupan berbangsa dan bernegara kita, karena tujuan bangsa dan negara kita adalah membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum,

mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.



## DAFTAR PUSTAKA

### ***I. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN***

Indonesia. Undang-undang Dasar 1945 ( Amandemen )

Indonesia. Undang-undang Dasar 1945 ( Amandemen )

\_\_\_\_\_. *Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*,  
UU No. 12 Tahun 2011. LN no. 82 Tahun 2011

\_\_\_\_\_. *Undang-undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan  
Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan  
Rakyat Daerah*, UU No. 27 Tahun 2009. LN no. 123 Tahun 2009

### ***II. BUKU***

Subekti, Valina, Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan  
Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*,  
Jakarta:P.T. RajaGrafindo Persada, 2008.

Indrayana, Denny. *UUD 1945: Antara Mitos & Pembongkaran*, Bandung:  
Mizan Pustaka, 2007.

Soemantri, Sri. *Prosedur Dan Sistem Perubahan Kostitusi*, Bandung: P.T.  
Alumni, 2006.

Amir, Makmur dan Purnomowati, Reni, dwi. *Lembaga Perwakilan  
Rakyat*. Jakarta:Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum  
Universitas Indonesia, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.

Thaib, Dahlan et. Al. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 1999.

Budiharjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1991.

Mangoenpoerojo, Roch, Basoeki. *Bangsaku Amandemen UUD 1945 Curahan Hati Rakyat*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1999.

Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung : Mandar Maju,1995.

Mahfud MD, Moh. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

Fuady, Munir, *Toeri Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009.

Khozim, M. *KONSEP HUKUM diterjemahkan dari karya H.L.A Hart, The Concept of Law (New York:Clarendon Press-Oxford, 1997)*. Bandung: Nusa Media, 2010.

C.S.T Kansil, dan Kansil, Christine S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000.

C.S.T Kansil, et. Al. *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945 – 2000*, Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 2001.

Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Hamidi, Jazim. dan Malik. *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta:Prestasi Pustaka Publisher, 2008.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.

Dasril, Radjab. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Rieneka Cipta, 2005.

Ismatullah, Dedi. dan Soebani, Beni, Ahmad, *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia, Bandung, 2009.

Djokosoetono, *Kuliah Hukum Tata Negara*, Jakarta:IN-HILL-CO, 2006.

Hardani, Muhammad. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, diterjemahkan dari karya K.C. Wheare, *Modern Constitution*(Oxford University Press, 1996), Jakarta: Pustaka Ureka, 2005.

Fadjar, Abdul Mukthie. *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, Jakarta:Konstitusi press, & Yogyakarta: Citra Media, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Bekasi:The Biografi Institute, 2007.

Nurhadi. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, diterjemahkan dari karya A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Constitution* (Mc Millan and CO., Limited St. Martin's Street, London, 1952), Bandung: Penerbit Nusamedia, 2008.

Joeniarto. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara,2001.



Simorangkir. *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1984.

Marsono, *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan-Perubahannya 1999-2002*, Jakarta: C.V. Eka Jaya, 2002.

Poerbopranoto, Koentjoro. *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Jakarta-Bandung:P.T. Eresco, 1978.

Fuady, Munir. *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung:Refika Aditama, 2010.

Arfani, Riza, Noer. *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 1996.

Hermoyo, *Demokrasi Klasik dan Modern*, diterjemahkan dari karya Diane Ravitch dan Abigail Thernstrom (editor) *The Democracy Reader: Classic and Modern Speeches, Essays, Poems, Declaration, and Document on Freedom and Human Rights Worlwide*, (Harper Collins Publisher, Inc., 1992) Jakarta:Obor Indonesia, 2005.

Prof. Dr. S.H., S.U., Mahfud, Moh. MD. *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraa*, Rieneka Cipta, Jakarta, 2003

Wahidin, Samsul. *MPR RI Dari Masa Ke Masa*, Jakarta: Bina Aksara, 1985.

Mamudji, Sri. et. al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

\_\_\_\_\_. dan Hang Rahardjo. *Teknik Menyusun Karya Tulis Bahan Kuliah Metode penelitian dan Penulisan Hukum*. Pra Cetak. Jakarta: 2009.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, (UI-Press), 2008.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Ed. 1. Cet. 11. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.

### III. ARTIKEL

Isra, Saldi. “*Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, Makalah ini sudah dipersentasikan dalam seleksi Dosen Teladan Tingkat Universitas Andalas Tahun 2002, di Kampus Limau Manih, Padang 09 September 2002.

Gaffar, Janedjri M. Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, “*Perubahan Konstitusi*” SINDO 16 Februari 2012

Isra, Saldi. Dan Amsari, Feri. “*Perubahan Konstitusi Melalui Tafsir MK*” (Dimuatdalam Jurnal Konstitusi PUSaKO FHUA vo. 1. no.1 Nov 2008)

### IV. INTERNET

<http://beruangpink.blogspot.com/2011/04/review-buku-models-of-democracy-david.html>,, Review Buku “*Models of Democracy*” David Held, diunduh 12 Juli 2012

Imam Indratno, et al, *Kajian Literatur Demokrai Partisipatif*,  
datastudi.files.wordpress.com/.../kajian-literatur-demokrasi-  
partisipati....., diunduh 12 juli

[littlegirl with big dream](http://littlegirlwithbigdream.blogspot.com/2010/07/melihat-model-of-democracy-ala-david-held.html), *Melihat Model of Democracy ala David Held;*  
*Melihat Akomodasi Multikulturalisme dalam Demokrasi*  
*kosmopolitan*, [http://littlegirlwithbigdream.blogspot.com/2010/07/meli](http://littlegirlwithbigdream.blogspot.com/2010/07/melihat-model-of-democracy-ala-david-held.html)  
[hat-model-of-democracy-ala-david.htm](http://littlegirlwithbigdream.blogspot.com/2010/07/melihat-model-of-democracy-ala-david-held.html), diunduh 12 Juli 2012

